

“Het spel om de knikkers en een moreel besef”

Een onderzoek naar effectiviteit van sturingsinstrumenten normering bezoldiging bestuurders zelfstandige bestuursorganen.

21 juli 2009



Afstudeerscriptie Bestuurskunde

Student : A.H. Westhof (studentnummer 20147)
Scriptiebegeleidster : dr. S. van Thiel
2^e lezer : dr. B.S. Kuipers

Inhoudsopgave

Vooraf	4
1. <u>Inleiding</u>	
1.1. Onderzoeksvraag	5
1.2. Toelichting scriptieonderwerp	5
1.3. Opzet scriptie	8
1.4. Samenvatting	9
2. <u>Theoretisch kader</u>	
2.1. Analyse bezoldingsproblematiek	10
2.1.1. Juridische positie zelfstandig bestuursorgaan	10
2.1.2. Ministersalaris als norm voor ZBO bestuurders	12
2.1.3. Theoretische analyse bezoldigingsproblematiek	14
2.2. Maatschappelijk kader beloning ZBO bestuurders	20
2.2.1. Handhaving	20
2.2.2. Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers	25
2.3. Prestatiebeloning in de praktijk	28
2.3.1. Werking van prestatiecontracten	28
2.4. Conclusies voor onderzoek	31
3. <u>Onderzoek en verantwoording</u>	
3.1. Doel	33
3.2. Operationalisering	33
3.3. Onderzoeksmethoden	
3.3.1. Selectie respondenten	35
3.3.2. Interviewhandleiding	35
3.3.3. Feitenonderzoek	37
4. <u>Resultaten onderzoek</u>	
4.1. Gevolgde onderzoeksmethode naar resultaten	38
4.2. Gebruikmaking bevoegdheid vakminister en verantwoording aan Tweede kamer	38
4.3. Diversiteit beloningsvormen ZBO bestuurders	40
4.4. Effect kabinetstrategie	40
4.4.1. Normering ZBO bestuurderssalaries	41
4.4.2. Instellen beloningscode	42
4.4.3. Discussie bezoldigingsgegevens WOPT rapportage	45

4.5.	Salaris Minister als bestuurlijk instrument	47
4.5.1.	Openbaarmakingregime	47
4.5.2.	Normerende werking	48
4.5.3.	Maatschappelijke en gerechtvaardigde inkomensniveaus	48
4.5.4.	Berekeningsgrondslag	50
4.5.5.	Alternatieven en verbeteringen	51
4.6.	Samenvatting	52
5.	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	
5.1.	Hoofdvraag en deelvragen	54
5.2.	Beantwoording deelvragen	54
5.3.	Beantwoording hoofdvraag	56
5.4.	Reflectie op onderzoek	56
5.5.	Aanbevelingen voor praktijk en wetenschap	57
6.	<u>Literatuur</u>	61
7.	<u>Bijlagen</u>	
Bijlage 1	Salarisontwikkeling politieke ambtsdragers en topbestuurders binnen (semi-)overheid (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, 2004).	
Bijlage 2	Lijst geïnterviewden personen	

Vooraf

Met het afronden van deze scriptie is ook het laatste onderdeel van de studie Bestuurskunde afgerond. Terugkijkend heeft deze studie mij een rijke aanvulling gegeven op het perspectief van de overheidsorganisatie in relatie tot maatschappelijke processen. De studie Bestuurskunde is geen wetenschap die conclusies onderbouwt met enkel en alleen rekenkundige en kille feiten. Integendeel. De conclusies hebben meerdere dimensies en zorgen daarom voor een context. Dit maakt Bestuurskunde daarom ook zo interessant. Het beoordelen van processen die in de maatschappij verlopen en daar vanuit de wetenschap een oordeel over kunnen geven. In dit verband past daarom veel dank voor de personen die bereid waren om tijd vrij te maken voor een interview. Zonder uitzondering waren allen bereidwillig om alle mogelijke informatie te verstrekken.

Het volgen van deze academische studie is ook een goede leerervaring geweest. Een goede leerervaring is wat mij betreft dat het je uit je zogenoemde comfortzone haalt. Vooral het schrijven van de scriptie is dat geweest. Daar waar ik in mijn werk soms onderzoek doe of beleidsvoorstellen schrijf, zijn deze niet perse gebaseerd op een academische benadering. Deze hebben vaak een verwachte of gewenste conclusie en daar worden keuzen voor onderbouwd. De academische onderzoeksbenadering werkt juist andersom. In het denken en vervolgens uitvoeren was dat op bepaalde momenten een intensief proces.

Nu de studie Bestuurskunde is afgesloten wil ik graag enkele mensen bedanken. Zeker mijn ouders. Uiteindelijk start een loopbaan of studie hoe het vroeger allemaal zijn vorm kreeg: onder andere thuis in gesprekken met mijn ouders. Hoewel dat moment allang geweest is, komt de herinnering op momenten als een afronding van de studie weer terug. De motivatie en inspiratie van thuis hebben mij uiteindelijk gebracht tot het punt waar ik nu ben. Het behalen van doctorandus titel. En vooral natuurlijk ook Liesbeth. Alle drukte van het gezin, werk en alle andere zaken ernaast heeft de voortgang van de studie ook wel vertraging opgeleverd. Gelukkig heeft Liesbeth vaak op het juiste moment, maar ook vaak genoeg, mij weten te motiveren om toch door te gaan. Tenslotte wil ik graag mijn scriptiebegeleidster Sandra van Thiel bedanken. Haar benadering is planmatig, actiegericht en efficiënt. Samen met haar specifieke inhoudelijke kennis, ervaring en netwerk heeft zij mij tijdens de verschillende momenten in het proces van scriptieschrijven op het juiste spoor gezet en weten te houden.

1. Inleiding

1.1. Onderzoeksvraag

Door de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (april 2004) is een drietal instrumenten voorgesteld om de hoogte van het beloningspakket van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen te beheersen en te sturen. Deze zijn (1) openbaarmaking toegekende beloningen (2) verplichte beloningscode en (3) vaststellen salarismaximum. Ik wil onderzoeken in hoeverre deze drie instrumenten effectief zijn voor het voornoemde doel.

Mijn verwachting is dat de genoemde instrumenten een onvoldoende werking hebben. De min of meer zelfstandige bestuurspositie van ZBO's maakt het niet voldoende mogelijk om vanuit overheidswege de beoogde sturing te realiseren. Het handhavingskader is onvoldoende krachtig en de betreffende besturen hebben een voldoende bestuurlijke en wettelijke vrijheid om zelfstandig te blijven beslissen over de hoogte van de bestuurdersbeloningen.

Het onderzoek is prescriptief van aard. Mijn doel is om een evaluatie te maken van de huidige praktijk en - indien naar mijn oordeel nodig - aanbevelingen te doen voor een effectiever beleid.

Als hoofdvraag geldt: Kan het kabinet met de thans in- en voorgestelde maatregelen de bezoldiging van bestuurders van zelfstandig bestuursorganen tot het gewenste niveau beïnvloeden? Indien deze vraag met "neen, danwel niet voldoende" zal worden beantwoord, is de vraag welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beoogde sturing te wel realiseren.

Het onderzoek hiernaar leidt tot de volgende drie deelvragen:

- I Welk effecten heeft het drietal genoemde instrumenten op de beheersing van het beloningspakket?
- II Leiden deze effecten tot beheersing van de beloning van bestuurders zelfstandige bestuursorganen?
- III Welke verklaring kan worden gegeven voor de in dit onderzoek vastgestelde negatieve of positieve werking van de instrumenten?

1.2. Relevantie

Bestuurskunde richt zich op de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur. Dit wordt gedaan vanuit de vier disciplines recht, economie, politicologie en sociologie. Het onderzoek zoals dat in deze scriptie is uitgevoerd richt zich op de combinatie van deze vier disciplines. Zo zal in de beantwoording van de onderzoeksvraag worden ingegaan op de vraag of de toepasselijke wetgeving doeltreffend is; in de analyse is gebruik gemaakt van het economische model institutionele economie; de rol en invloed van de politiek zal worden belicht; er zal worden ingegaan op welke wijze het onderwerp bestuurdersbezoldiging als maatschappelijke actor een bepalende rol is gaan spelen voor de publieke opinie. In deze zin wordt voldaan aan de primaire eis of het onderzoek past binnen het kader van bestuurskunde.

Daarnaast is de beantwoording van de onderzoeksvraag voor het openbaar bestuur relevant. In het onderzoek naar het opstellen van de onderzoeksvraag is mij namelijk duidelijk geworden dat in de publieke opinie een onvoldoende genuanceerd beeld bestaat van de bestuurdersbezoldiging in de overheid in het algemeen maar binnen verzelfstandigde

onderdelen in het bijzonder. Teveel en te vaak wordt op basis van media en persoonlijke inkleuring het beeld geschetst dat bestuurders binnen ZBO's voldoen aan persoonlijke zelfverrijking en dat overheid onvoldoende controle en sturing tracht uit te oefenen.

De beoordeling van de vraagstelling is complex vanwege de veelvoud van politieke argumentaties en een sterke eenzijdige publieke beeldvorming. Het is daarom gewenst dat er vanuit de bestuurskunde een beter wetenschappelijk inzicht wordt ontwikkeld dat antwoord kan geven op dit onderdeel van bestuurlijk management.

Deze scriptie is verder relevant omdat het een wetenschappelijk perspectief biedt van de bestuursbezoldiging binnen ZBO's. Dit onderwerp is nog onvoldoende onderzocht. Het onderzoek kan daarom meer inzicht verschaffen in de mate waarin de politiek er in slaagt, of aan de hand van de aanbevelingen er mogelijk wel in kan slagen, om de bestuurdersbezoldiging meer in lijn te brengen met de bestuurlijke uitgangspunten, namelijk normering.

Actualiteit: Sociale onrust met betrekking tot inkomen topbestuurders

Onderstaand is vanuit een aantal invalshoeken de actualiteit beschreven rondom de geduide sociale onrust. Het geeft een algemene indruk op welke diverse wijze het onderwerp in de publieke opinie aan de kort komt. In feite is de diversiteit die aanleiding is geweest om een start te maken met het scriptieonderwerp.

De beloning van topbestuurders leidt vaak en in het bijzonder de laatste jaren tot discussie. Deze discussie is doorgaans feller zodra het gaat om beloningen die topbestuurders in de publieke sector treffen. Oorsprong van deze discussie ligt in het beeld dat door burgers opgebrachte belastinggelden bovenmatig worden besteed inkomens voor bestuurders in ZBO's. In de beeldvorming staat vaak voorop dat belastinggelden niet mogen worden "verspild" en dat het dienen van de publieke zaak voorop dient te staan (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, 2004; www.topsalaris.nl).

De laatste jaren is in deze discussie en de aanpak van de stijgende bestuurdersbeloningen een normstellend begrip geïntroduceerd, te weten het "Ministersalaris". De hoogte van deze bezoldiging is vastgelegd (Staatcourant, 2006). De werking hiervan wordt vanuit meerdere maatschappelijke organisaties en adviseurs deels en soms volledig bestreden. Er is geen overeenstemming over het normstellende begrip met betrekking tot het aantrekken en binden van topbestuurders, in stand houden van een kwalitatief voldoende sterk management en de veranderende omstandigheden waarin een ZBO dient te functioneren c.q. presteren (Van Uffelen, 2009; Koelé, 2009).

Visies rondom rechtvaardiging topinkomens

Door Van Uffelen wordt aan de hand van een door hem getypeerd zestal mythes toegelicht welke argumenten worden genoemd om een stijging van topinkomens te onderbouwen (Van Uffelen, 2008):

- internationalisering maakt hogere salarissen onvermijdelijk;
- bij een laag salaris loopt het talent weg;
- hoger loon is een beloning voor een topprestatie;
- aandeelhouders trappen wel op de rem;
- hoog afbreukrisico vraagt om een hoge beloning en;
- de vrije markt bestaat niet.

In de toelichting op deze zogenoemde mythen maakt Van Uffelen duidelijk dat al deze argumenten niet of nauwelijks daadwerkelijk feitelijk ondersteund kunnen worden. Zo noemt hij onder andere het volgende:

- in 1986 telde 20 Nederlandse bedrijven uit de beursgraadmeter AEX één bestuursvoorzitter van buitenlandse afkomst. Deze betrokken bestuurder woonde echter al sinds zijn vijfde in Nederland. In 1996 was het aantal buitenlandse bestuurders verdubbeld. In 2006 was 50% van de topbestuurders een niet-Nederlandse nationaliteit;
- vaak wordt gesteld dat een hoger loon een beloning is voor een topprestatie. Dit hogere loon wordt in bedrijfsleven vaak toegekend in de vorm van een bonus en op basis van een hogere aandelenkoers. Echter, zo maakt Van Uffelen duidelijk, is het nimmer aangetoond dat een hogere aandelenkoers ook vaak het directe of indirecte gevolg is van een prestatie van de bestuurder;
- de door Van Uffelen geduide mythe dat aandeelhouders wel op de rem trappen is niet in overwegende mate aan de orde. Zie hiervoor ook Commissie Tabaksblat (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2006).

Langerak en Sijm lichten toe dat de stijging van de topinkomens binnen de ZBO's al gematigd verloopt. Zij trachten de heersende opvatting die heerst binnen de samenleving te nuanceren. Daarnaast betogen zij dat een verdere inkomensstijging noodzakelijk is om een voldoende kwalitatief niveau aan topbestuurders binnen de publieke sector te kunnen behouden en aan te trekken (Langerak en Sijm, 2008). Deze mening is in zoverre van belang dat beiden consultant zijn bij beloningsadviesbureau Hay Group. Hay heeft voor een aanmerkelijk deel van de organisaties in de publieke sector een advies gegeven voor de bestuurdersbeloning. De beloningshoogte in deze adviezen is gebaseerd op een vergelijking met de totale directeurenmarkt in Nederland (bedrijfsleven, semi-publieke en publieke sector). Binnen deze groep is door de Raden van Toezicht het "Q1-niveau" als referentie genomen voor het maximumsalaris. Dit "Q1-niveau" betekent dat op dat niveau voor functies van gelijke functiezwarte 75 procent van de organisaties een hoger salaris betaalt en 25 procent lager. Het salaris op Q1-niveau is circa 10 procent lager dan het salaris op het mediaanniveau (midden) van de beloningsmarkt.

Over het algemeen beschouwd gaat men er van uit dat het "dienen van de publieke zaak" als bijzonder wordt beschouwd. Dit is vaak het onderscheidende karakter van enerzijds politieke ambtsdragers en ambtenaren en anderzijds andere werkenden (private sector). Geconcludeerd kan worden dat de topinkomens in de marktsector een aanmerkelijk snellere stijging hebben gehad dan in de (semi-)publieke sector. Daarnaast is tussen de politieke ambtsdragers en topbestuurders binnen de (semi-)overheid een duidelijk verschil in de genoten stijging (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, 2004). Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar bijlage 1.

Methoden om te komen tot sturing

Binnen de publieke sector zijn door de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (2006) een aantal adviezen gegeven om te komen tot een andere structurering van de inkomens van topbestuurders binnen ZBO's. De voor dit kader relevante adviezen zijn als volgt:

- bij publiekrechtelijke ZBO's mag de bezoldiging van een bestuurder niet hoger mag zijn dan het ministersalaris;
- bij overheveling van publieke taken naar nieuw in te stellen fulltime privaatrechtelijke ZBO's dient in de statuten vastgesteld te worden dat de vakministers de bezoldiging of de schadeloosstelling vaststelt, en over welke andere onderwerpen de ministers zeggenschap houdt;

- bij fulltime privaatrechtelijke ZBO's wordt aan de minister tenminste de voorafgaande goedkeuring voorbehouden van de bezoldiging van of de schadeloosstelling aan de bestuursleden en zondig van de bezoldiging van de directie;
- bij fulltime privaatrechtelijke ZBO's geldt eveneens de maximumbezoldigingsnorm minister als uitgangspunt en
- bij overschrijding van deze maximumbezoldigingsnorm geldt dat de individuele benoeming wordt voorgelegd aan de voltallige Ministerraad, waarna de vakminister een besluit neemt. De Minister van Binnenlandse zaken adviseert daarbij inhoudelijk en ziet toe op de consistentie.

Deze adviezen zijn voor wat betreft publiekrechtelijke ZBO's geformaliseerd. De Kaderwet ZBO heeft de Minister de bevoegdheid gegeven om uiteindelijk goedkeuring te verlenen aan de hoogte van de bestuurdersbezoldiging. De vraag is in hoeverre deze sturingsmogelijkheid door de Minister voldoende wordt benut.

1.3. Opzet scriptie

In deze scriptie zal een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre de door het kabinet in- en voorgestelde maatregelen een effectieve werking hebben. Concreter gezegd, leidt het kabinetsbeleid tot een verdere normering van de bezoldiging bij ZBO-bestuurders tot een politiek gewenst niveau.

Om uiteindelijk tot een verantwoorde beantwoording van deze vraag te komen zal allereerst een relevant theoretisch kader worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de juridische positie van het zelfstandig bestuursorgaan, de bedoelde bezoldigingsnorm en een analyse van de bezoldigingsproblematiek aan de hand van de neo-institutionele economie. Vervolgens zal een inzicht worden gegeven in het maatschappelijk kader dat zich bezig houdt met de beloning van bestuurders in de (semi-) publieke sector. Dit zal worden bekeken aan de hand van de invalshoeken van wettelijke handhaving en de Adviescommissie rechtspositie politieke ambt dragers. Tenslotte zal een uiteenzetting van de werking van prestatiecontracten worden gegeven. Ter afsluiting zullen enkele voorlopige conclusies worden gegeven.

In het tweede deel van het onderzoek zal de opzet van het gepleegde onderzoek worden beschreven en de onderzoeksmethoden worden verantwoord. Als onderdeel hiervan is op basis van het voornoemde theoretisch kader een nadere operationalisatie van het onderzoek uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan heeft vervolgens de selectie van respondenten plaatsgevonden, is een interviewhandleiding opgesteld en heeft een feitenonderzoek plaatsgevonden.

In het volgende, derde deel van het onderzoek zijn de onderzoeksresultaten weergegeven. De weergave hiervan is bepaald aan de hand van de operationalisatie zoals genoemd in de onderzoeksopzet. De resultaten zijn uitgesplitst naar de invalshoeken gebruikmaking bevoegdheid vakminister tot vaststelling bezoldiging ZBO-bestuurders en verantwoording aan Tweede Kamer, diversiteit aan beloningsvormen van ZBO-bestuurders, een kwalitatieve effectmeting van de gekozen kabinetstrategie en tenslotte in hoeverre het Ministersalaris als een effectief bestuurlijk instrument kan worden gebruikt. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een samenvatting.

Tenslotte zal in het vierde en laatste deel van dit onderzoek de beantwoording van de onderzoeksvraag worden gedaan. Tevens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan voor nader aanvullend onderzoek en zal een reflectie worden gegeven op het uitgevoerde onderzoek.

1.4. Samenvatting

In dit onderzoek zal worden vastgesteld dat de door het kabinet in- en voorgestelde instrumenten een onvoldoende of niet te duiden effect hebben op de normering van bestuurders en ZBO-bestuurders in het bijzonder. Het kabinetsbeleid komt (helaas) niet veel verder dan het innemen van een kabinetsstandpunt zonder dat daadwerkelijk wordt overgegaan tot een structureel beleid. Hiermee ontstaat het maatschappelijke beeld dat het kabinet niet bij machte is om op dit beleidsterrein doortastend op te treden. De focus lijkt te liggen op reactief beleid en verantwoording van excessen. Deze excessen worden door politiek, burgers en media als sterk negatief gepercipieerd en leiden af van een meer zorgvuldige en inhoudelijke opbouw en verantwoording van het salarisgebouw voor bestuurders.

Naar mijn oordeel is hierbij duidelijk sprake van een gemiste kans. Vanuit burgers, politiek en betrokken organisaties is namelijk behoefte aan een verdere normering en eenduidigheid van het salarisgebouw voor bestuurders binnen het onderzochte publieke domein (ambtelijke organisaties, woningcorporaties, zorginstellingen).

Het onderzoek zal vervolgens ook een conclusie trekken als het gaat op welke wijze het kabinet in staat is om als principaal via de bezoldiging van de bestuurder invloed op de agent (ZBO organisatie) uit te oefenen. Zoals zal blijken is deze vrij beperkt. Doordat de bezoldiging van de bestuurders/agent vrijwel uit een volledig vast salaris bestaat, heeft de minister voor de zittende ZBO-bestuurders vrij weinig drukmiddelen om te sturen tot een ander gedrag.

2. Theoretisch kader

In het vorige hoofdstuk is de onderzoeksvraag gedefinieerd en nader toegelicht. Als vervolgstap in het beantwoorden van de onderzoeksvraag zal in dit hoofdstuk het theoretische kader worden uiteengezet. Deze uiteenzetting dient als inhoudelijk kader voor het verdere onderzoek. Op basis van het theoretisch kader zullen conclusies worden getrokken die bepalend zijn voor de volgende stap, het praktijkonderzoek.

Het theoretisch kader is in drie hoofdonderdelen opgebouwd. Allereerst zal een analyse worden gemaakt van de in de inleiding beschreven bezoldigingsproblematiek van ZBO bestuurders. Hierbij zal de juridische positie van ZBO's en hun bestuurders aan de orde komen. Voorts zal worden beschreven op welke wijze het ministersalaris als norm voor ZBO bestuurders tot stand is gekomen. Tevens zal de bezoldigingsproblematiek worden geanalyseerd vanuit de institutionele economie.

Het tweede hoofdonderdeel richt zich op het maatschappelijk kader zoals dat bepalend is voor de beloning van ZBO bestuurders. In dit onderdeel zal aandacht worden geschonken aan de Adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers en de totstandkoming van het wettelijk handhavingkader en het kader zelf.

Het derde en laatste onderdeel richt zich op de wetenschappelijke inzichten op het gebied van beloning van bestuurders. Aan de orde zal komen welke theorie voorhanden is op het gebied van beloning versus motivatie en prestatie.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zullen met in achtneming van de onderzoeksvragen voorlopige conclusies worden gegeven die relevant zijn voor het verdere onderzoek.

2.1. Analyse bezoldigingsproblematiek

2.1.1. Juridische positie zelfstandig bestuursorgaan

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is volgens de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2 november 2006).

Deze omschrijving is in eerste instantie vrij algemeen van aard. In de praktijk komt het erop neer dat de overheid ZBO's instelt om uitvoeringstaken op een bestuurlijke afstand te plaatsen. ZBO's kunnen in principe alle overheidstaken vervullen die een uitvoerend karakter hebben. De toegepaste vorm van verzelfstandiging geeft geen conflict met de driedeling in machtscheiding: wetgeving, rechtspraak en bestuur. ZBO's komen vanwege deze staatrechtelijke scheiding niet in aanmerking voor taken op het gebied van rechtspraak of wetgeving.

Bij het instellen van een ZBO geldt een drietal motieven (Leeswijzer kaderwet zelfstandige bestuursorganen, april 2007). De eerste overweging is dat het gewenst is dat de politiek gebruik kan maken van onafhankelijke oordeelsvorming gebaseerd op een specifieke en professionele deskundigheid. Als tweede motief geldt dat sprake kan zijn van een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Tenslotte kan het derde motief gelden dat door het als belangrijk wordt geacht dat er participatie plaatsvindt van maatschappelijke organisaties.

Het instellen van een ZBO kan worden gezien als een externe verzelfstandiging van overheidstaken. Deze verzelfstandiging van overheidstaken vindt zijn oorsprong in de

stroming New Public Management (Lane, 2000; Osborne, en Geabler, 1992; Smullen, Van Thiel en Pollitt, 2001; Ter Bogt, 1999; Lowndes en Skelcher, 1998). Deze stroming heeft in de jaren '80 de overheid geïnspireerd om uitvoeringstaken een meer bedrijfsmatig karakter te geven. De basisgedachte was dat uitvoeringstaken beter uitgevoerd konden worden door bedrijfsmatig gestructureerde en geleide organisaties. Als gevolg hiervan zijn meerdere vormen van verzelfstandiging ontstaan, zoals privatisering, vorming van agentschappen en ZBO's. Door het op afstand plaatsen kan de politiek en de rijksoverheid zich meer richten op de wetgevende en beleidsvoorbereidende taak (Van Leerdam, 1999).

ZBO's komen voor in drie verschillende vormen waarbij de rechtspersoonlijkheid het onderscheid maakt:

- (1) Privaatrechtelijk ZBO: bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank NV, de NOS of de garages die bevoegd zijn APK-keuringen uit te voeren.
- (2) Publiekrechtelijk ZBO zonder rechtspersoonlijkheid: deze maken deel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Huurcommissies en Kiesraad.
- (3) Publiekrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid: dit zijn publieke organisaties waarbij het bestuur de bevoegdheid heeft om zelfstandig rechtshandelingen te verrichten. Bijvoorbeeld het Kadaster, Dienst Wegverkeer (RDW) en de Kamers van Koophandel. De taken waarmee deze organen zijn belast, variëren van het verstrekken van uitkeringen en subsidies en het innen van heffingen tot het houden van toezicht en het afgeven van keuringscertificaten. ZBO's kunnen direct of door heffingen uit de rijksbegroting gefinancierd worden en/of eigen inkomsten genereren.

Een volledige lijst van de ZBO's is te raadplegen via de link http://almanak.zboregister.overheid.nl/sites/min_bzk2/

Er bestaat geen definiëring van de publieke sector. Om de diversiteit van de publieke sector, waaronder de ZBO's, inzichtelijk te maken heeft de ARPA een indeling opgesteld (Commissie, oktober 2006). Deze indeling is hieronder weergegeven.

Tabel 1 Indeling publieke sector

Overheid	Publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid o.a.	Publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid o.a.	Privaatrechtelijke ZBO's (uitvoering van geheel of gedeeltelijke overheidstaak)	
		"Fulltime" privaatrechtelijke ZBO's o.a.	"Parttime" privaatrechtelijke ZBO's o.a.	
			Commerciële organisaties o.a.	Niet-commerciële organisaties o.a.
Ministeries	Kiesraad	DNB	Kema	NOS
Provincies	College Bescherming Persoonsgegevens	Waarborgfonds Motorverkeer	NMI	Landelijke organen voor beroepsonderwijs
Gemeenten	Huurcommissies	CBR	APK-garages	
Hoge Colleges van Staat		VUT-fonds	Hiswa	

In de Kaderwet ZBO's is met betrekking tot bezoldiging en/of schadeloosstelling uitsluitend voor de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen een bepaling opgenomen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen artikel 14, 2006). Deze houdt in dat de minister de bezoldiging of de schadeloosstelling vaststelt. Aanvullend geldt dat buiten deze bezoldiging, schadeloosstelling en vergoeding van bijzondere kosten, geen andere inkomsten worden verkregen van de rechtspersoon waartoe het zelfstandig bestuursorgaan behoort. De rechtspositie van de leden van de ZBO's is niet gekoppeld aan de sector Rijk of aan een andere sector. Als gevolg hiervan bestaat er dus voor elke vakminister de mogelijkheid per ZBO een eigen rechtspositieregeling op te stellen. Daarbij kan rekening worden worden gehouden met de specifieke positie van een ZBO en met de omvang van de taken van de leden van het ZBO (Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, april 2007).

Bovenstaande betekent dat de bezoldiging van topfunctionarissen van een publiekrechtelijke ZBO onder de ministeriele verantwoordelijkheid valt. Door deze ministeriele verantwoordelijkheid kan de bezoldiging worden onderworpen aan parlementaire toetsing. De minister kan namelijk door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De minister dient dus verantwoording af te kunnen leggen over de hoogte van de bezoldiging of schadeloosstelling.

Het feit dat de Minister de bezoldiging of schadeloosstelling vaststelt, geeft de politiek en de minister een sterke mogelijkheid om de normering van in ieder geval nieuwe afspraken te realiseren. De politiek kan gebruik maken van haar legitieme controlerende taak en de minister kan gebruik maken van zijn vetorecht, de bevoegdheid tot vaststelling bezoldiging en/of schadeloosstelling. In het praktijkonderzoek zal moeten blijken in hoeverre de Minister daadwerkelijk gebruik van maakt.

2.1.2. Ministersalaris als norm voor ZBO bestuurders

Historisch perspectief

Zoals in de inleiding is aangegeven heeft zich de afgelopen jaren duidelijk een ontwikkeling laten zien om het ministersalaris als norm te hanteren voor het maximumsalaris van ambtelijke topbestuurders (inclusief ZBO bestuurders). Hiervoor is vanuit bestuurlijk oogpunt gekozen. Om dit in een juiste context te kunnen plaatsen is het relevant om de historie te belichten.

De Adviescommissie beloning rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (ARPA) heeft als onderdeel van haar adviesopdracht een historisch overzicht opgesteld (2004). Dit overzicht is hieronder in bewerkte vorm weergegeven.

De uitgangspunten van de huidige ambtelijke topstructuur zijn bepaald tijdens het kabinet Den Uyl (1973-1977). Tijdens de kabinetten Biesheuvel en Den Uyl waren in het kader van de loonmatiging en nivellering de inkomens van ministers en staatssecretarissen min of meer bevroren. Het inkomensniveau van ministers en staatssecretarissen steeg respectievelijk circa 25% en 20% minder dan dat van andere ambtelijke (top)functionarissen. Op dat moment is in feite een splitsing aangebracht tussen enerzijds politieke ambtsdragers en de ambtelijke topstructuur.

Het salarisbedrag van een minister is vervolgens door het kabinet Van Agt-Wiegel per 1 januari 1981 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke, semi-politieke en ambtelijke topfunctionarissen zijn afgeleid. Het salaris van het hoogste niveau komt dan overeen met het salaris van een minister als hoogst mogelijke politieke ambtsdrager. De topstructuur is normerend bedoeld. Dat betekende dat de

salarissen van de functionarissen met een hoger salaris dan de minister werden teruggebracht tot het ministersniveau.

Ondanks deze herstructurering hebben politieke ambtsdragers een salarisachterstand opgelopen ten opzichte van de ambtelijke topfunctionarissen. Deze achterstand is ontstaan doordat in tegenstelling tot de politieke ambtsdragers, de ambtelijke topfunctionarissen wel hebben kunnen profiteren van een periodieke salarisindexering en een werktijdenregeling (arbeidsduurverkorting). In totaal gaat het dan om een samengestelde arbeidsvoorwaardelijke verbetering van 13,4% die niet heeft doorgewerkt naar de inkomensontwikkeling van de politieke topstructuur. Daarnaast ontvangen topambtenaren boven een bepaald salarisniveau toeslagen in 2002 van 15,5% gemiddeld. Dat leidt tot een salarisachterstand van $13,4 + 15,5 = 28,9\%$. Dit heeft er onder andere toe geleid dat weliswaar het ministersalaris als norm gold, maar dat feitelijk door legitieme arbeidsvoorwaardelijke wijzigingen ambtelijke topfunctionarissen boven deze norm zijn gestegen.

Vanuit de wetenschappelijke literatuur is geen duidelijkheid te verkrijgen waardoor de bezoldiging van ZBO bestuurders een kennelijke diversiteit heeft kunnen verkrijgen. Aangenomen mag worden dat o.a. door het op afstand plaatsen van de ZBO's en een onvoldoende controle door de minister er met individuele bestuurders afspraken zijn en konden worden gemaakt. In het praktijkonderzoek moet deze stelling worden onderzocht.

Arbeidsvoorwaardelijk onderzoek

De ARPA heeft het salaris en de salarisontwikkeling van de minister vergeleken met de hoogste salarissen in de publieke en de semipublieke sector, met topfunctionarissen in het bedrijfsleven en met de ministers van de omliggende landen (2004). Op basis van dit onderzoek komt de Adviescommissie met betrekking tot de aspecten salarisbedrag en salarisontwikkeling tot de volgende conclusies:

(1) Salarisbedrag

- In de publieke sector hebben topambtenaren gemiddeld een (iets) hoger inkomen dan de minister. Gezien het aantal topambtenaren dat toeslagen krijgt toegekend en de omvang van de variabele beloning, betekent dit dat inkomenstoelagen vaak worden gebruikt om het achterblijvende functieloon van de ambtelijke top in de sector Rijk te compenseren.
- In de semi-publieke sector krijgen topfuncties die lichter zijn dan de functie van een secretaris-generaal in het algemeen een hogere beloning.
- De gemiddelde salarisbedragen die in de private sector aan topfunctionarissen worden toegekend zijn veel hoger dan het ministersalaris. Ingeschat wordt dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister niet kleiner zijn dan die van topfunctionarissen in de private sector.

(2) Salarisontwikkeling

- Het salaris van de politieke ambtsdragers en de topambtenaren kent een stelselmatig minder hoge stijging dan de contractloonontwikkeling van rijksambtenaren. Hierdoor is in de loop der jaren de loonontwikkeling steeds verder achter gaan lopen. Dit geldt het sterkst voor de minister die ten opzichte van de salarisontwikkeling van een secretaris-generaal/directeur-generaal een salarisachterstand van 32% heeft opgelopen.

- Bij de topfunctionarissen in de marktsector is de salarisontwikkeling veel groter dan die van de minister.
- Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan. De indruk bestaat dat daarvan regelmatig wordt afgeweken.

Ministersalaris maximum: bestuurlijk uitgangspunt

Het uitgangspunt dat een bezoldiging niet hoger mag zijn dan het inkomensniveau van een minister, heeft haar grondslag gevonden in het Hoofdlijnenakkoord: het regeerakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003. Hierin is opgenomen dat de inkomens in de semi-publieke sector die uitgaan boven het inkomensniveau van een minister, openbaar worden gemaakt. Daarnaast acht het kabinet deze norm tegelijkertijd ook een bestuurlijk hanteerbaar uitgangspunt.

De Adviescommissie komt op basis van bovenstaande tot de conclusie dat (a) het ministersalaris als bestuurlijke norm moet worden gehanteerd en (b) voorts dat het salaris van een Minister moet worden verhoogd. Het kabinet heeft dit advies gevolgd en heeft besloten om het ministersalaris als normstellend te hanteren. Dit besluit is tot nu toe alleen politiek standpunten gebleken. Tot op heden is nog geen dwingende wetgeving van kracht geworden. Daarnaast is tot op heden ook nog niet de 30% verhoging van het ministersalaris doorgevoerd.

Belangrijke constatering in deze is dat de Adviescommissie (2004) tot de conclusie is gekomen dat het ministersalaris als geldende norm dient te gelden. Behalve een historische keuze en een normatief argument - de minister is de politiek hoogste ambtsdrager - is hiervoor geen nadere onderbouwing gegeven. Het kabinet heeft hier later aan toegevoegd dat het ministersalaris als norm is gekozen vanuit een puur bestuurlijke overweging: helderheid in toepassing.

In het licht van dit onderzoek kan de vraag gesteld worden of het normatieve argument afdoende is geweest. Het belang van deze afweging is immers van groot belang gebleken: het ministersalaris is gebruikt als bestuurlijk instrument. Men kan zich namelijk de vraag stellen of de ZBO bestuurder functiewaarderingstechnisch gelijk staat aan de Minister. Een andere of aanvullende overweging had een beproefde functiewaarderingsmethodiek en/of passende benchmarks van bestuurdersbeloningen kunnen zijn. Deze vraag zal in dit onderzoek worden meegenomen.

2.1.3. Economisch theoretisch perspectief

Context van economisch theoretisch perspectief

In dit onderdeel zal een theoretische analyse worden gedaan over de bezoldigingsproblematiek en de relatie tussen Kabinet en ZBO. Alvorens hier op in te gaan, is het omwille van de duidelijkheid relevant om te beschrijven vanuit welke context deze analyse zal worden gedaan. Deze bestaat uit twee aannames.

Ten eerste geldt dat - zoals eerder is duidelijk gemaakt - het onderzoek gaat over de wijze waarop het kabinet het probleem van de bezoldiging van topinkomens van ZBO bestuurders beleidsmatig aanpakt. In de voorgaande onderdelen van dit hoofdstuk is het kader voor wat betreft de bezoldigingsproblematiek al duidelijk gemaakt. Namelijk welke juridische positie een ZBO heeft en welk normerend instrument het kabinet wenst te gebruiken, te weten het

Ministersalaris als maximum. Voor het onderzoek is het dus relevant om de werking van deze twee onderdelen nader theoretisch te verduidelijken.

Daarnaast is eveneens genoemd dat een ZBO kan worden gezien als een verzelfstandigde taak van de overheid. Meer specifiek betekent dit dat de minister heeft besloten om een uitvoeringstaak op afstand te plaatsen en te laten uitvoeren door een ZBO. Dit betekent echter niet dat er geen formele band meer bestaat tussen minister en het ZBO. Deze blijft bestaan; de minister blijft op grond van de Kaderwet ZBO (2006) verantwoordelijk over het functioneren van het ZBO, inclusief de bezoldiging. In de praktijk kan deze samenwerking vorm krijgen door het hanteren van een contract tussen minister en ZBO bestuur(der). Het is deze relatie die in dit onderdeel onderwerp van studie is.

Samengevat - om daarmee de samenhang tussen de twee aannames aan te geven - betekent dit dat zal worden onderzocht welke gedrags- en cognitieve kenmerken een factor zijn in de relatie tussen het kabinet en de ZBO bestuurder teneinde een normering te bewerkstelligen op het punt van topinkomens. Men kan hierbij denken aan het gedrag van partijen in de onderlinge relatie, het effect van een toepassing van beloningstypen en een keuze voor een bepaalde beheerstructuur.

Er is voor gekozen om deze analyse te doen aan de hand van een economisch theoretisch perspectief, te weten de neo-institutionele economie. Deze theorie geeft namelijk een duidelijk kader voor een analyse van de problematiek. Aan de hand van deze theorie kan namelijk een onderbouwing worden gegeven van de cognitieve en gedragselementen bij de deelnemende partijen (minister en ZBO) evenals de constructie van de relatie waarbinnen deze partijen acteren.

Dit theoretisch perspectief zal hieronder eerst in hoofdlijn worden beschreven waarna vervolgens de drie bijbehorende leerstukken worden toegelicht. Tenslotte zal voor het verdere onderzoek enkele afsluitende opmerkingen worden gegeven.

Hoofdpunten neo-institutionele economie

De neo-institutionele economie gaat uit van twee economische kenmerken van een organisatie die continu met elkaar in verbinding staan:

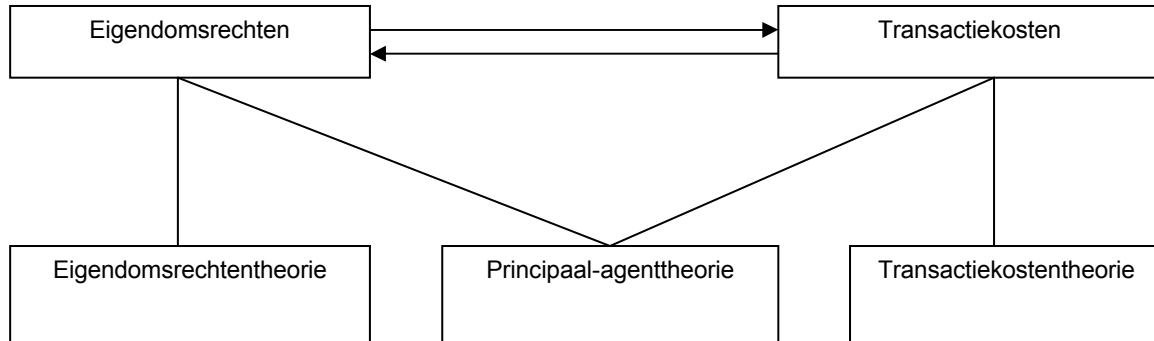
- A de toedeling van eigendomsrechten aan verschillende partijen en
- B de ruiltransacties die zich tussen die verschillende partijen voltrekken.

Uit deze twee stromingen komen drie verschillende leerstukken of theorieën voort van waaruit economische transacties kunnen worden beoordeeld. Deze drie leerstukken zijn:

- (1) de eigendomsrechtentheorie;
- (2) de transactiekostentheorie en
- (3) de principaal-agenttheorie.

De essentie van de combinatie van de drie leerstukken is het efficiëntievraagstuk. Op welke wijze kunnen de bestaande gedrags- en cognitieve kenmerken van mensen en organisaties zodanig efficiënt worden ingezet dat de transactie van eigendomsrechten op een zo doelmatige wijze kan verlopen?

De drie leerstukken kunnen als volgt in een model worden weergegeven.



Figuur 1: Werking drie leerstukken neo-institutionele economie

Deze drie theorieën zullen hieronder worden toegelicht waarbij ook een koppeling zal worden gelegd met de relatie minister en ZBO bestuurder, zoals genoemd in de context van deze analyse.

Eigendomsrechtentheorie

Voor het verduidelijken van de eigendomsrechtentheorie is het van belang om duidelijk te stellen dat in het geval van ZBO's de minister/de principaal het eigendomsrecht (publieke belang) op afstand plaatst en vervolgens overlaat aan een uitvoerder/agent (ZBO). In de praktijk gebeurt dit veelal door het instellen van een beheerstructuur. Hierbij kan worden gedacht aan de kaderwet ZBO, de vaststelling van een prestatiecontract, een begroting en een controle op jaarverslagen en/of ondernemingsplannen.

Binnen deze principaal/agentverhouding gaat het er vervolgens om op welke wijze de nakoming van de eigendomsrechten door de agent op een zodanige wijze plaatsvindt, dat de principaal haar doelstellingen kan nastreven. Bij het leerstuk van de eigendomsrechtentheorie gaat het om de vraag hoe economische actoren door een verschillende verdeling van eigendomsrechten worden gestimuleerd tot bepaalde activiteiten (Künneke, 1997). Hierbij is de veronderstelling dat binnen het principaal-agent model de doelstellingen van de agent anders zijn dan die van de principaal; de agent tracht om met minimale inzet een maximale beloning te ontvangen. Om deze reden is het noodzakelijk dat men bij het definiëren van een contract tussen een Minister en de ZBO bestuurder rekening houdt met deze veronderstelling. Op deze wijze kunnen beide partijen voldoende mogelijkheden en behoefte zien tot het nakomen van de gemaakte afspraken.

Om de controle en borging van de eigendomsrechten van de principaal (het vastgestelde beleid en de uitvoering ervan) zo efficiënt mogelijk te laten verlopen is een winstprikkel noodzakelijk. Voor ZBO bestuurders is deze winstprikkel te vertalen in een overeengekomen bezoldiging, al dan niet aangevuld met prestatieafhankelijke beloningsbestanddelen.

De discussie rondom de verdeling van eigendomsrechten wordt problematisch als niet duidelijk is wie zich het voordeel van het economische resultaat mag of moet toe-eigenen. Als eigendomsrechten niet duidelijk gespecificeerd zijn, dan kunnen negatieve resultaten op anderen dan oorspronkelijk bedoeld worden afgeschoven. Daarnaast kunnen eigendomsrechten een effect hebben op de inzet van de agent (Hazeu, 2000). Dit laatste kan als volgt worden uitgelegd. In praktijksituaties komt het vaak voor dat management en eigendom zijn gescheiden. Veel organisaties worden aangestuurd door een manager/bestuurder (agent), terwijl het eigendom bij de aandeelhouders/politiek/minister (principaal) ligt. Hierdoor kan een verschil in doelstellingen ontstaan. Aandeelhouders/politiek/minister willen een zo groot mogelijke winst/realisatie publieke belang zien. Manager/bestuurders kunnen andere doelstellingen hebben. De inzet tot

winstmaximalisatie/realisatie publieke belang door de manager zal echter niet optimaal zijn, als hij niets van de meeropbrengst/realisatie terug ziet. Het gedragseffect hiervan is dat de principaal en/of agent naar eigen inzicht werkt aan het bereiken van prestatiedoelen, het in stand tracht te houden van een machtspositie en het stellen van niet realistische prestatiedoelen.

Het hierboven beschreven verschijnsel kan vanuit theoretische zin worden benoemd als informatieasymmetrie: een verschil in het niveau van informatie tussen de belanghebbende partijen. Als gevolg van een dergelijk verschil in informatie kan de uitvoerende partij, de agent primair haar eigen nut nastreven, ten koste van de andere partij, de principaal. Dit leidt vervolgens tot inefficiëny.

De invloed van deze informatieasymmetrie kan worden versterkt wanneer er onzekerheid bestaat betreffende de relatie en de omgeving waarin deze zich bevindt. Als gevolg van informatieasymmetrie kan moral hazard en adverse selection zich voordoen. De Vries hanteert de volgende definities (De Vries,1992):

- moral hazard is non-coöperatief gedrag dat ontstaat indien niet de door de gelastigde geleverde prestatie van het productieproces de basis voor de beloning vormt, maar er een indicator voor die bijdrage wordt gehanteerd;
- adverse selection is non-coöperatief gedrag dat ontstaat indien de gelastigde beter over het productieproces is geïnformeerd dan de principaal.

Moral hazard en adverse selection kunnen zich zowel voor als na het sluiten van een contract voor doen. Omdat er door de aanwezigheid van moral hazard en adverse selection geen optimale situatie kan ontstaan, wordt de doelmatigheid negatief beïnvloed. Een synoniem voor adverse selection is 'verborgen informatie'. De agent houdt hierbij bepaalde essentiële informatie bewust achter, om zo de kans dat hij de opdracht of bezoldiging krijgt te vergroten. Moral hazard wordt ook wel 'verborgen actie' genoemd. Na het afsluiten van een contract, kan de agent actie ondernemen, of juist nalaten, waarmee primair het eigen belang wordt gediend en wat ten koste gaat van de wederpartij.

In dit verband kan worden genoemd dat een volledig vast salaris tendeert naar een stijging van het principaal-agent conflict, terwijl variabele beloning dit conflict lijkt te verkleinen. Bij een volledig vast salaris is immers geen of een onvoldoende mogelijkheid om het salaris als drukmiddel te gebruiken om binnen de principaal-agent relatie de eigendomsrechten te beïnvloeden. Daarnaast geldt dat organisaties die gebruiken maken van een salaris dat bestaat uit een vast én variabel deel een kleinere informatie-asymmetrie kennen. Dit leidt vervolgens tot lagere transactiekosten. Het realiseren van deze kleinere informatie-asymmetrie en lagere transactiekosten is te verklaren doordat de principaal via het variabele deel van het salaris een instrument voorhanden heeft om invloed op het gedrag van de agent uit te oefenen. De principaal kan namelijk voorwaarden stellen en achteraf beoordelen in hoeverre de agent de gemaakte afspraken is nagekomen. Op basis hiervan kan worden besloten om al dan niet het variabele deel van het salaris aan de agent toe te kennen. Bij een volledig vast salaris heeft de principaal deze mogelijkheid niet (Depken, Nguyen en Sarkar, 2005).

Transactiekostentheorie

Een transactie kan in economische zin worden opgevat als een ruil. In het geval van de overheid kan het bijvoorbeeld gaan om de verhouding tussen politiek en ambtenarij of de verhouding tussen overheid en burgers. Voorbeelden van transacties zijn dan de handelingen zoals deze door de overheid worden gedaan, gebaseerd op door politiek/vertegenwoordigers van burgers geformuleerde uitgangspunten. Bijvoorbeeld het verantwoord besteden van geïnde belastinggelden en gerichte beleidsvoering. Bij het maken van transacties binnen deze verhouding moeten kosten worden gemaakt. Het kan hierbij

gaan om kosten verbonden aan het opstellen en afdwingen van overeenkomsten, het opstellen van rechtsregels en deze te handhaven (Hazeu, 2000).

Transactiekosten ontstaan bij het tot stand brengen en afhandelen van een transactie. Zowel aanbieders als vragers op een markt hebben met transactiekosten te maken. Hierbij kan worden gedacht aan kosten die ontstaan tijdens het zoeken naar informatie over prijzen waartegen een goed wordt aangeboden en over de kwaliteiten van het goed, het zoeken van aanbieders/vragers en het verwerven van informatie over de betreffende partijen, voeren van onderhandelingen over de verkoopvoorwaarden, afsluiten van overeenkomsten, controleren van de naleving van overeenkomsten en zonodig afdwingen van de naleving van overeenkomsten (Van Velthoven en Van Wijck, 2001).

Met gebruikmaking van de hier bovengenoemde uitleg van transactiekosten kan vervolgens ten behoeve van de analyse een koppeling worden gemaakt met de hiervoor genoemde eigendomsrechtentheorie en de context van de theoretische analyse. De totstandkoming van het contract tussen minister en bestuurder geldt als een uitwerking van de verdeling van eigendomsrechten tussen minister (principaal) en bestuurder (agent). De definiëring van het contract moet vervolgens als voldoende basis dienen om informatieasymmetrie en verborgen transactiekosten zoveel als mogelijk te voorkomen. De economische transactie (uitvoeren van publiek belang door een agent) moet op deze wijze zo efficiënt mogelijk verlopen.

Voorts is nu mogelijk om nader in te gaan op enkele theoretische aspecten in de borging en handhaving van het contract tussen Minister en bestuurder. Het uitgangspunt hierbij is dat de economische transactie op een zo efficiënt mogelijke wijze moet worden uitgevoerd. Hiervoor geldt echter dat mag worden aangenomen dat alle contracten in principe incompleet zijn (Williamson, 1975). Om de efficiënte uitvoering van een transactie daarom toch zoveel mogelijk te kunnen garanderen, moet een passende beheersstructuur worden gehanteerd. Een beheersstructuur valt te omschrijven als een combinatie van methoden, technieken, procedures en organisaties die nodig zijn om een transactie of een reeks van transacties voor te bereiden, de benodigde contracten af te sluiten en vervolgens af te wikkelen. De kenmerken van een beheersstructuur verschillen in de mate waarop prestatieprikkels voorkomen, de wijze van controle, de beheersing of het aanpassingsvermogen en de manier van geschilbeslechting (Hazeu, 2000).

De keuze voor een beheersstructuur hangt af van de hoogte van transactiekosten. Volgens Williamson wordt de hoogte van transactiekosten - en in het verlengde daarvan uiteindelijk de beheersstructuur - bepaald door de aanwezigheid van een tweetal gedragsveronderstellingen en een aantal transactiespecifieke kenmerken (Williamson, 1975). Als gedragsveronderstellingen onderscheidt hij beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag:

- in zijn handelen, streeft de mens naar rationaliteit. Echter, bij het maken van een keuze voor het beste alternatief kan hij nooit alle mogelijk denkbare alternatieven overzien en de daarbij behorende overwegingen maken;
- opportunistisch gedrag doet zich voor op het moment dat een actor primair zijn eigen belang nastreeft en hierbij bereid is om desnoods 'list en bedrog' te gebruiken om zijn doel te bereiken.

De hier twee genoemde gedragskenmerken spelen vooral een rol op het moment dat een contract moet worden afgesloten (ex ante). De persoonskenmerken komen vooral tot uiting op het moment dat het contract is ondertekend (ex post). De ex post situatie brengt het risico met zich mee dat er een 'hold up' probleem ontstaat. Hierbij kan de ene partij - vaak de partij die de minste transactie specifieke investeringen heeft gedaan - andere voorwaarden afdwingen dan was afgesproken. Omdat, door de investering, de afhankelijkheid ten opzichte van elkaar is veranderd, ontstaat er voor één van beide partijen een machtspositie. Wanneer

een contract niet volledig is, kan deze partij zich verrijken over de rug van de ander. Hold-up problemen kunnen zich voor doen als de naleving van contracten niet perfect afdwingbaar is, en de onderhandelingsposities van partijen met de tijd veranderen (Hazeu, 2000).

Bokkes heeft onderzoek verricht naar de vraag op welke wijze de transactiekostentheorie kan worden toegepast op publieke organisaties (Bokkes,1989). Dit onderzoek heeft zich gericht op privatisering van overheidstaken. Gezien het feit dat privatisering en het instellen van een ZBO in termen van het op afstand plaatsen van uitvoeringstaken (externe verzelfstandiging) tot op zekere hoogte vergelijkbaar, is besloten om deze uitkomsten voor deze vraagstelling te gebruiken. Hierbij is de overweging gehanteerd dat zowel bij privatisering als externe verzelfstandiging de betreffende organisatie op zodanige afstand van de verantwoordelijke Minister wordt geplaatst, waardoor er een relatie ontstaat zoals deze geldt tussen principaal en agent.

Op basis van het onderzoek zoals uitgevoerd door Bokkes (Bokkes, 1989) kunnen een aantal factoren worden genoemd die de transactiekosten in belangrijke mate beïnvloeden, te weten. Indien bijvoorbeeld de doelstellingen (en samenhang daartussen) die men met behulp van de voorziening wenst te bereiken, de meetbaarheid en waarneembaarheid van de hoeveelheid en van essentieel geachte kenmerken van het product en/of van het productieproces, concreet is beschreven kan sprake zijn van verminderende zoekkosten. Daarnaast geldt dat naarmate er meer marktconcurrentie na privatisering (verzelfstandiging) er meer druk ontstaat om tegen minder transactiekosten te functioneren. De agent zal de principaal in dat verband zo goed mogelijk willen informeren teneinde een contract met de principaal te kunnen afsluiten.

Principaal-agent theorie

Onderstaand zal het derde en laatste onderdeel van de neo-institutionele economie worden behandeld. De behandeling hiervan gaat in op de cognitieve en gedragskenmerken in de relatie tussen de principaal en agent.

De kernvraag in de principaal-agent theorie is waarom de principaal en agent zich binnen hun relatie niet optimaal inzetten voor samenwerkend gedrag. Dit terwijl een goede samenwerking de gezamenlijke welvaart kan verhogen. De oorzaak hiervan ligt in het gedragskenmerk dat zowel principaal als agent het doel hebben primair hun eigen nut te maximaliseren. Bovendien bestaat er het reeds eerder genoemd kenmerk te weten informatieasymmetrie. Dit zorgt ervoor dat de principaal een onvolledig beeld heeft van de cognitieve en gedragskenmerken en activiteiten van de agent. Dit leidt tot inefficiëntie van de economische transactie.

Aan de bron van een principaal-agentverhouding ligt het verschijnsel specialisatie. Een andere partij kan een bepaalde economische activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Binnen een organisatie krijgt specialisatie en takenverdeling de vorm van delegatie: er is een opdrachtgever (minister) en een uitvoerder (ZBO bestuurder). De uitvoerder, de agent presteert ten behoeve van de andere partij, de principaal, in ruil voor een bepaalde vergoeding. Beiden partijen worden verondersteld hun eigenbelang na te streven in een wereld van onvolledige informatie. Daarbij heeft de agent altijd meer informatie over zijn inzet dan de principaal. Voorbeelden van principaal-agent relaties zijn werkgever-werknemer en vermogensverschaffer-manager (Hazeu, 2000). Kenmerkend aan deze verhouding is het bestaan van tegengestelde belangen en informatieasymmetrie. Bovendien is er voordeel te behalen met de transactie, anders zou hij niet tot stand komen (Hendrikse,1998).

De vermindering van hierboven beschreven efficiëntie kan op twee manieren worden tegengegaan (De Vries,1992). Ten eerste kan dat door de beloning afhankelijk te laten stellen aan de prestatie. Hierdoor kan de invloed van moral hazard worden verminderd. Ten tweede kan de principaal trachten de informatie over de uitvoering van de economische

transactie en het gedrag van de agent te vergroten. Op basis van deze informatie kan de beloning voor de agent beter op zijn prestatie worden afgestemd. Middelen die hij hierbij zal gebruiken zijn financiële prikkels of het verkleinen van de informatieasymmetrie door middel van monitoren. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een beloningscommissie of een toezichthouder. De principaal zal proberen het gedrag van de agent zo te stimuleren dat hij primair de belangen van de principaal nastreeft.

Afsluiting

In het kader van dit onderzoek is een belangrijke les uit de neo-institutionele economie dat alle contracten incompleet zijn. Om vervolgens toch de gewenste transactie (uitvoering van het publieke belang) te garanderen moet de minister (principaal) een geschikte beheersstructuur kiezen. De keuze voor een beheersstructuur hangt af van de hoogte van transactiekosten, die vervolgens weer wordt bepaald door gedragsveronderstellingen en transactiespecifieke kenmerken.

Op basis van deze uitgangspunten zijn voor het verdere onderzoek twee aspecten van belang.

Allereerst kan worden genoemd dat de minister de beschikking heeft over een Kaderwet ZBO waarbij een basis is neergelegd voor een beheersstructuur: vaststellen van bezoldiging en schadeloosstelling. In het praktijkonderzoek moet blijken in hoeverre deze beheersstructuur effectief kan werken. Uitgaande van de problematiek rondom de topinkomens bij ZBO bestuurders, kan men zich namelijk de vraag stellen of de huidige ZBO wet voldoende en/of afdoende beheersinstrumenten in zich heeft. De thans gehanteerde beheersinstrumenten zijn blijkbaar onvoldoende effectief gebleken.

Als tweede aspect is het vervolgens relevant om de vraag te stellen waarom de actoren binnen een principaal-agent relatie zich niet optimaal inzetten voor samenwerkend gedrag, terwijl een goede samenwerking de gezamenlijke welvaart kan verhogen. Het zou de doelstelling van alle publieke organisaties moeten zijn om het kabinetsbeleid na te streven c.q. te volgen. Uit het onderzoek zal moeten blijken of er inderdaad sprake is van een informatieasymmetrie, en zo ja op welke wijze deze kan worden opgelost.

2.2. Maatschappelijk kader beloning ZBO bestuurders

2.2.1 Handhaving

De overheid heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om het vastgestelde beleid af te dwingen en daarmee een maatschappelijk proces te sturen. Voor het toepasselijke onderwerp van bezoldiging is sprake van drie instrumenten: openbaar maken, toepassen van beloningscodes en vaststellen van een salarismaximum (Memorie van Toelichting Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 189, nr.3).

Vanuit de hiervoor beschreven theorie kunnen de drie genoemde instrumenten worden beschouwd als de vorming van beheersstructuur om het gerezen principaal-agent conflict op te lossen. Dit conflict bestaat eruit dat de politiek de keuze heeft gemaakt dat een te hoge bezoldiging van ZBO bestuurders in de vorm van gemeenschapsgelden niet toelaatbaar is. De principaal is vervolgens niet in staat om binnen de huidige beheersstructuur haar eigendomsrechten op een gewenste wijze te verdelen c.q. toe te eigenen. Zo komt vanuit de agent/ZBO bestuurder onvoldoende eigen initiatief om zich te binden aan het gewenste bezoldigingsbeleid van de principaal. De drie hiervoor gekozen instrumenten moeten uiteindelijk leiden tot een verlaging van de transactiekosten. De principaal beoogt dit te bereiken door openbaarmaking om informatie asymmetrie te verminderen, het strikter

definiëren van de eigendomsrechten door een duidelijk werkingsgebied vast stellen binnen de WOPT en voor de Minister een vetotoepassing mogelijk te maken via de kaderwet ZBO.

Openbaar maken

Voor wat betreft de bezoldiging van bestuurders in de publieke en semi-publieke sector, wordt het door het kabinet als noodzakelijk beschouwd om transparantie te geven over de hoogte van ZBO bestuurders. Dit standpunt is erop gebaseerd dat met de inkomens van deze topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid. Met het oog hierop heeft het kabinet besloten dat openheid over beloningspositie- en ontwikkeling een verantwoording noodzakelijk is. Het kabinet hanteert hierbij de argumentatie dat in een democratische samenleving de belastingplichtigen en de publieke opinie het recht hebben te worden geïnformeerd over het gebruik van de overheidsmiddelen. Daarnaast is het kabinet van mening dat zonder een individuele openbaarmaking het niet mogelijk zal zijn om de verantwoordelijken aan te spreken en vervolgens een zinvolle discussie aan te gaan (MvT, 2005).

Door het kabinet wordt gesteld dat de openbaarheid van de topinkomens in de publieke en semi-publieke sector een normerende en regulerende uitwerking kan hebben en daarmee voorts kan worden zorg gedragen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus (MvT, 2005).

Door het instellen van een openbaarheid van de bezoldigingen van topfunctionarissen zal er een debat moeten ontstaan. Dit debat en de daaruit volgende conclusies en maatregelen zullen vooral betrekking hebben op de groei van de salarissen (de loonontwikkeling) en veel minder op de (inmiddels toegekende) lonen. Immers aan een eenmaal toegekend beloningsniveau kunnen rechten worden ontleend, maar de loonontwikkeling wordt jaarlijks steeds opnieuw bepaald (MvT, 2005).

Vanwege het hier bovengenoemde belang heeft het kabinet gebruik gemaakt van haar mogelijkheden door het indienen van een wetsvoorstel Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Met deze wet wordt invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van de inkomensniveaus en ontwikkeling van de topfunctionarissen in de publiek gefinancierde sector.

De wet vindt haar oorsprong in een aantal initiatieven (www.minbzk.nl). Een eerste start is gemaakt met de motie-Rosenmöller van 4 juli 2001. Met deze motie heeft de Tweede kamer gevraagd om inzicht te geven in de salarisontwikkelingen binnen de (semi) publieke sector. Naar aanleiding van deze motie heeft verder onderzoek plaatsgevonden naar topinkomens in de publieke en semi-publieke sector. Op basis van het onderzoeksmateriaal heeft het kabinet gemeend dat nadere conclusies moesten worden getrokken, namelijk matiging van de inkomensstijging (Brief aan de Tweede Kamer over onderzoek Topinkomens in de (semi-) publieke sector, 7 juli 2004). Tenslotte heeft de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur in haar adviezen het belang onderstreept van de openbaarmaking van topinkomens.

In navolging hiervan zijn bij wet per maart 2006 regels opgesteld betreffende de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen of organisaties die deel uitmaken van rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd of die zijn aangewezen, voor zover deze beloningen het gemiddelde belastbare loon per jaar van ministers te boven gaan (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, 2006).

In de kern komen deze regels erop neer dat voor een aantal aangeduide rechtspersonen en organisaties in het financiële jaarverslag een volledige specificatie moeten geven van de individuen waarvan de totale som aan bezoldiging het gemiddelde belastbare loon van de minister te boven is gegaan. Jaarlijks moet de minister aan de Staten-Generaal een overzicht verstrekken van de betreffende beloningsgegevens zoals opgenomen in het financiële jaarverslag.

De wet geldt voor de publieke en semi-publieke sector (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, 2006):

- onder de publieke sector wordt verstaan de ministeries, de decentrale overheid, de openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid die bij of krachtens de wet is ingesteld;
- onder de semi-publieke sector wordt verstaan de rechtspersonen bedoeld in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek - die voor tenminste 50% uit publieke middelen worden gefinancierd;
- daarnaast is bepaald om de woningcorporaties aan te wijzen als organisaties die onder de werking van de wet vallen. Deze sector beheert een vermogen waarop een vast omschreven bestemmingsplicht rust. Zij verrichten maatschappelijke werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting. Om deze reden is het kabinet van mening dat ook de woningcorporaties onder het openbaarmakingsregime moeten vallen;
- de zorgsector bestaat voor een groot deel uit privaatrechtelijke instellingen waarvan de financiering tot de collectieve lasten wordt gerekend. Vanuit dat oogpunt is ook voor deze sector openbaarmaking van topinkomens noodzakelijk. Voor de zorgsector heeft de eigen minister al een eigen openbaarheidstraject in gang gezet. Dit traject wordt door het kabinet als een voldoende sterk regime beoordeeld, dat het (vooralsnog) niet nodig is om de zorgsector onder de wet te laten vallen.

In de wet is eveneens opgenomen dat binnen drie jaar na inwerkingtreding (i.c. 2009) en vervolgens telkens na vijf jaar aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

In de wet is geen sanctionering opgenomen voor organisaties die zich niet aan de regels houden. Dit feit is essentieel in de keuze voor de stijl van handhaving door de wetgever en politiek. Deze heeft klaarblijkelijk voldoende vertrouwen in het effect van openbaarmaking van de bezoldiging van ZBO bestuurders. De vraag kan gesteld worden of de openbaarheid en in het verlengde daarmee de ontstane discussie, voldoende effect zullen hebben. De eerder genoemde theorieën vanuit de institutionele economie geven aan dat het gedrag van de bestuurder anders zal zijn; dit laat een meer berekend gedrag zien. In het praktijkonderzoek zal onderzocht moeten worden of een sanctionering effectiever kan werken.

Privaatrechtelijke ZBO's: toepassen beloningscode

De privaatrechtelijke ZBO's vallen niet onder enig wettelijk regime of ministeriële verantwoordelijkheid betreffende de vaststelling van bezoldiging van bestuurders. Hierbij wordt vanuit een sociale of morele druk uitgeoefend om op sectorniveau collectieve afspraken te maken. Deze afspraken zouden dan door de sector gevolgd moeten worden door middelen van het volgen van een beloningscode.

Het opstellen van een beloningscode bestaat in de optiek van de Adviescommissie uit het maken van afspraken op sectoraal niveau over de wijze waarop in een organisatie of sector de topfunctionarissen worden beloond. De beloningscode is algemeen van aard en regelt de hoofdlijnen van het topinkomensbeleid in een sector. Op instellingsniveau worden de details

vastgelegd in de formele rechtspositieregeling, bijvoorbeeld ten aanzien van het bezoldigingsniveau.

In de code wordt tenminste opgenomen:

- het algemene beloningsbeleid, de toekenningsprocedure en de betrokkenen in dit proces;
- de bandbreedte waarbinnen de bezoldiging van de top zich maximaal kan bevinden;
- de voorwaarden betreffende de toekenning van bonussen;
- criteria ten aanzien van het wervings- en selectiebeleid van de top;
- de maximale vergoeding bij (voortijdig) ontslag, en waarborgen voor de naleving.

Verder dient in een beloningscode te worden ingegaan op normen met betrekking tot onafhankelijke weging en waardering van de topfuncties. Als gevolg daarvan dient de organisatie in de betreffende sector te streven naar een loonbeleid, waarin de besluitvormingsprocedures zorgvuldig en transparant zijn, de topsalarissen openbaar zijn en maatschappelijk geaccepteerd en de hoogte en ontwikkeling ervan aansluiten bij wat gebruikelijk is in de desbetreffende sector.

De Adviescommissie is daarbij van mening dat de instelling daarbij niet voorop dient te lopen met beloningen ten opzichte van de organisaties waarmee vergeleken wordt. In het geval gebruik gemaakt wordt van een vergelijkingsgroep betekent dit dat het salarisniveau bij de instelling maximaal de mediaan zal bedragen. Bij voorkeur dient het salaris beneden de mediaan te liggen. De uitwerking van het loonbeleid door een loonbepalend orgaan (vergelijkbaar met de raad van commissarissen) mag niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Indien het noodzakelijk wordt geacht af te wijken van de in de code vastgelegde maximum beloning dient dit schriftelijk gestaafd te worden. De code is openbaar.

De code is in zijn aard een zelfregulerend systeem. In veel sectoren zijn inmiddels, al dan niet aangespoord door vakminister of publieke opinie, al initiatieven ontplooid om tot een code te komen. Hieronder worden drie duidelijke initiatieven beschreven:

(1) handvestgroep Publiek Verantwoorden

In november 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend (handvestgroep Publiek Verantwoorden: 2000). Sindsdien zijn er verschillende andere organisaties toegetreden. Met de ondertekening geven de deelnemende organisaties (de Handvestgroep) aan dat ze zich, naast het afleggen van verantwoording aan de minister, ook willen verantwoorden aan klanten en samenleving over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast onderschrijven de organisaties de code goed bestuur, waarin een ideaal-typisch model van checks and balances is beschreven.

Thans hebben de volgende organisaties zich aangesloten Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Centrale Financiën Instellingen, Centrale organisatie werk en Inkomen, College voor Zorgverzekeringen, Informatie Beheer Groep, Kadaster, IND, RDW Staatsbosbeheer, Sociale Verzekeringsbank, Prorail en UWV.

Over de bestuurdersbezoldiging is in het Handvest geldt het volgende:

De bestuurders ontvangen voor hun werkzaamheden een bezoldiging van het zbo, die wat betreft hoogte en structuur zodanig is dat gekwalificeerde en deskundige bestuurders kunnen worden aangetrokken en behouden. Voor het geval de bezoldiging bestaat uit een vast en een variabel deel, is het variabele deel gekoppeld aan vooraf bepaalde, meetbare en beïnvloedbare doelen, die deels op korte termijn en deels op lange termijn moeten worden gerealiseerd. Het variabele deel van de bezoldiging moet de binding van de bestuurders aan

het zbo en haar doelstellingen versterken. De bezoldigingsstructuur, met inbegrip van ontslagvergoeding, is zodanig dat zij de belangen van het zbo op middellange en lange termijn bevordert, niet aanzet tot gedrag van bestuurders in hun eigen belang met veronachtzaming van het belang van het zbo en falende bestuurders bij ontslag niet 'beloont'. Bij de vaststelling van de hoogte en structuur van de bezoldiging worden onder meer de resultatenontwikkeling alsmede andere voor het zbo relevante ontwikkelingen in overweging genomen. De raad van toezicht stelt de bezoldiging van de individuele bestuurders vast of keurt deze goed.

De toelichting op de jaarrekening bevat in ieder geval informatie over de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de individuele bestuurders.

(2) sector Zorg

Door de Nederlandse Vereniging Toezichthouders in Zorginstellingen is een sectorbrede Beloningscode Bestuurders in de Zorg opgesteld (Nederlandse Vereniging Toezichthouders in Zorginstellingen:2008). In 2009 start een overleg met de Minister van VWS. Deze code is door de sector als noodzakelijk beschouwd omdat het kabinet heeft besloten ernst te maken met de normering van de salariering in de publieke en semipublieke sector.

In de gezondheidszorg is daarbij gekozen voor een regeling die door de sector wordt opgesteld, maar die door de minister wordt goedgekeurd. Deze regeling zal dan in een toekomstige wet worden opgenomen, opdat de vastgestelde norm ook afdwingbaar wordt. Deze wet wordt medio 2009 verwacht.

(3) Woningcorporaties

De woningcorporaties in Nederland hebben zich verenigd in de organisatie Aedes. Deze hanteren een code, de zogenoemde AedesCode (Aedes, 2008). Hierin is opgenomen dat voor wat betreft het onderdeel bestuur de Governancecode Woningcorporaties zal worden gevolgd. In deze laatstgenoemde code is het navolgende opgenomen:

De raad van commissarissen stelt het bezoldigingsbeleid voor het bestuur vast. De raad van commissarissen bepaalt de bezoldiging van individuele bestuurders binnen het kader van het bezoldigingsbeleid. Het bezoldigingsbeleid wordt vastgesteld met inachtneming van de aanbevelingen van het advies arbeidsvoorwaarden statutair directeuren woningcorporaties zoals periodiek aangepast, en met inachtneming van de toepasselijke wet- en regelgeving. Het jaarverslag bevat de hoofdlijnen van het remuneratierapport van de raad van commissarissen waarin zijn opgenomen het bezoldigingsbeleid van de woningcorporatie en de wijze waarop dit in het afgelopen boekjaar in de praktijk is gebracht. De toelichting op de jaarrekening bevat in ieder geval een vermelding van de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de individuele leden van het bestuur volgens de aanbevelingen van het advies arbeidsvoorwaarden statutair directeuren woningcorporaties zoals periodiek aangepast.

Het advies arbeidsvoorwaarden statutair directeuren woningcorporaties opgesteld door de commissie Izeboud geeft aanbevelingen inzake de aard, structuur en omvang van de beloning van bestuurders. De commissie gaat er vanuit dat dit advies, en de aanpassingen die daarop in de toekomst worden gemaakt, in acht wordt genomen bij de vaststelling van het bezoldigingsbeleid. In de aanbevelingen van de Commissie Izeboud is geen maximering afgesproken.

Bovengenoemde drie beloningscodes gaan uit van een normering op basis van vrijwilligheid en een vertrouwen in de werking van transparantie. In de drie beschreven beloningscodes is geen enkele vorm van correctiemogelijkheid of sanctionering opgenomen als men niet

voldoet aan de door de betreffende code gestelde norm. Opvallend is tevens dat de norm zelf geen duidelijke definitie kent en deze door de minister of de Raad van Toezicht (principaal) en bestuurder (agent) naar eigen inzicht c.q. op basis van onderhandeling kan worden ingevuld. De vraag kan worden gesteld of de beheerstructuur vervolgens afdoende is geregeld om te bereiken dat de beloningscode conform kabinetsstandpunt gerealiseerd wordt.

Vaststelling salarismaximum

Het zwaarste normeringsregime is dat voor de bestuurders een salarismaximum geldt. Thans is nog geen wettelijk regime dat in dwingende zin bepaalt dat een overschrijding van het geduide salarismaximum zal worden gesanctioneerd en/of gecorrigeerd naar het geldende niveau. Het kabinet heeft zich alleen politieke zin uitgesproken dat het salaris van een minister een maximumsalaris dient te zijn.

Juridische grondslag

Relevant voor de handhaving van de bezoldigingsregels is de mate waarin sprake is van een juridische grondslag. In dit verband heeft de Adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers nader onderzoeken laten verrichten (Adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers, 2007).

Ten aanzien van dit punt heeft de Adviescommissie nagegaan op welke (juridische) gronden de overheid zich met de bezoldiging van verzelfstandigde of geprivatiseerde sectoren/instellingen binnen de semipublieke sector zou kunnen bemoeien. Zij merkt hierover op dat de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de overheid voor de semipublieke sector van een andere aard is dan die voor de publieke sector. De publieke sector bestaat uit de overheid zelf, te weten Rijk, Provincie, Gemeenten, Waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. De overheid is alleen bevoegd ten aanzien van de eigen organen. De semipublieke sector bestaat uit privaatrechtelijke rechtspersonen. Gezien het feit dat deze sector geen overheid is, is de bevoegdhedenvraag ten aanzien van de normering van topinkomens relevant. De overheid kan namelijk alleen in een democratische rechtstaat normen en verplichtingen opleggen als zij daartoe een wettelijke bevoegdheid heeft. Indien de wetgever meent dat in delen van de semipublieke sector normen voor de beloning moeten bestaan, zal de wetgever het stelsel voor die normering zelf moeten vaststellen. Voorziet de wetgever niet in een dergelijk stelsel, dan kunnen geen verplichtingen worden opgelegd aan de semipublieke sector. In dat geval kan de overheid normering niet afdwingen, simpelweg omdat zij daartoe dan niet de bevoegdheid heeft. Thans bestaat een dergelijke wetgeving nog niet.

2.2.2. Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

In de discussie rondom de bezoldiging van ZBO bestuurders heeft het kabinet zich in belangrijke mate laten adviseren door de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur. Deze commissie speelt een voorname rol in de uiteindelijke standpuntbepaling en besluitvorming door het kabinet. Deze adviescommissie heeft vanaf 2004 tot op heden een aantal adviezen uitgebracht. De voor deze scriptie relevante onderdelen van deze adviezen zijn hieronder geciteerd.

Het eerste advies "Over dienen en verdienen" is uitgebracht in april 2004 (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, april 2004). Hierin heeft de commissie op verzoek van het toenmalige kabinet onder meer voorstellen gedaan met betrekking tot de honorering van topfunctionarissen van publiekrechtelijke ZBO's. Deze worden hieronder herhaald:

- uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministerssalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector. Door de scheiding en het ministerssalaris als ijkpunt wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen;
- een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt. De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salaris aanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambtsdragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloonstijging in de sector Rijk volgen;
- de minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de bestuurders van de publiekrechtelijke ZBO vast;
- de bepalingen uit het Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen die betrekking hebben op de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's dienen ingevoerd te worden;
- de bezoldiging bij de publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's is maximaal gelijk aan het salarisniveau van een minister. Afwijken van deze regel is slechts mogelijk bij wet of Algemene Maatregel van Bestuur;
- de vakminister levert bij de bepaling van de bezoldiging van het bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven ZBO maatwerk. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert daarbij inhoudelijk en ziet toe op de consistentie;
- het besluit om een privaat- of publiekrechtelijke ZBO in te stellen is vaak arbitrair. Nagegaan zou moeten worden of de voorgestelde adviespunten binnen grenzen ook van toepassing zouden moeten zijn op nog nader te bepalen privaatrechtelijke ZBO's. Deze vraag en eventuele verdere normering van bezoldiging van topfunctionarissen van ZBO's rechtvaardigt door de complexiteit een nader adviestraject.

De Adviescommissie Rechtspositie politieke ambtsdragers heeft een advies uitgebracht dat betrekking had op de beloning van topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers: oktober 2006). De relevante uitgebrachte adviezen waren als volgt:

- bij de overheveling van publieke taken naar nieuw in te stellen fulltime privaatrechtelijke ZBO's dient in de statuten vastgelegd te worden dat de vakminister de bezoldiging of de schadeloosstelling vaststelt, en over welke andere onderwerpen de minister zeggenschap houdt;
- bij fulltime privaatrechtelijke ZBO's wordt aan de minister ten minste de voorafgaande goedkeuring voorbehouden van de bezoldiging van of de schadeloosstelling aan de bestuursleden en zonodig van de bezoldiging van de directie;
- bij fulltime privaatrechtelijke ZBO's geldt eveneens de maximumbezoldigingsnorm minister als uitgangspunt;
- bij overschrijding van deze maximumbezoldigingsnorm geldt dat de individuele benoeming wordt voorgelegd aan de voltallige Ministerraad, waarna de vakminister een besluit neemt. De Minister van Binnenlandse Zaken adviseert daarbij inhoudelijk en ziet toe op de consistentie.

Relevant in dit advies is dat het advies wordt gegeven om bij het beoordelen van een beloningsbeleid de volgende uitgangspunten te hanteren:

- algemeen uitgangspunt is dat het beloningsbeleid de juiste prikkels moet geven voor het realiseren van de geformuleerde ondernemingsdoelstellingen. Bij voorkeur wordt

de marktconformiteit van het beloningspakket gestaafd door een benchmarkonderzoek. Verder mag de uitwerking van het beleid door de raad van commissarissen niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Dit betekent ondermeer dat de (maximale) omvang van de afzonderlijke bezoldigingselementen (vast- en variabel salaris en pensioen) en de criteria voor toekenning inzichtelijk moeten zijn voor de aandeelhouder. Duidelijk moet zijn bij welke performance van de doelstellingen van de variabele bezoldiging welk deel van de variabele bezoldiging wordt toegekend (een zogenoemde 'staffel'). De aandeelhouder moet kunnen beoordelen of de targets ambitieus genoeg zijn. Wat betreft het pensioen stelt de Staat zich op het standpunt dat de onderneming een zuiver middelloonstelsel moet hanteren. Daar waar dit niet gebeurt, overweegt de Staat dit punt zelfstandig te agenderen op de aandeelhoudersvergadering. Wat betreft de variabele beloning is de inzet dat deze niet pensioengevend dient te zijn;

- In de tweede plaats moet het beleid evenwichtig zijn en gemotiveerd worden. In het geval de onderneming gebruik maakt van een zogenaamde 'peer group' (vergelijkingsgroep) dan dient deze representatief te zijn. Dit betekent dat deze dusdanig is samengesteld dat niet alleen 'naar boven' wordt gekeken maar dat een evenwichtige groep (qua omvang, risicoprofiel, aantal werknemers etc.) wordt genomen die is vastgesteld op basis van een duidelijke positioneringsschets van de onderneming, inclusief de strategische doelstellingen en
- tenslotte, is uitgangspunt dat de staatsdeelnemingen niet voorop lopen met de beloningen ten opzichte van de organisaties waarmee vergeleken wordt. In het geval gebruik gemaakt wordt van een vergelijkingsgroep betekent dit dat het bezoldigingsniveau bij de staatsdeelnemingen maximaal de mediaan (de middelste in een reeks) zal bedragen. In bepaalde gevallen kan het echter verdedigbaar zijn dat de bezoldiging (aanzienlijk) onder de mediaan ligt.

In 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers verzocht om een advies uit te brengen over een normering binnen de semipublieke sfeer op sectorniveau. Dat heeft de Adviescommissie gedaan door het in oktober 2007 uitbrengen van het advies Normeren en Waarderen Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers, 2007).

De inhoud van dit advies heeft niet betrekking op het onderzoek naar bestuurders van ZBO's. Echter, het advies geeft wel een integraal beeld van de voorgestelde wijze van normering van bezoldiging binnen de Nederlandse overheid:

- het normeringsinstrumentarium bestaat uit de drie deelinstrumenten openbaarmaking, voorschrijven van een beloningscode en het stellen van een salarismaximum. Deze instrumenten kan het kabinet afzonderlijk of in combinatie inzetten, met dien verstande dat het zwaardere regime het lichtere omvat. De instrumenten dienen in de wet te worden vastgelegd;
- onder de reikwijdte van de WOPT vallen niet alle sectoren die de commissie onderzocht heeft. Deze wet voorziet evenwel in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur de WOPT van toepassing te verklaren op sectoren die nu niet onder het bereik van deze wet vallen. De commissie adviseert van deze bevoegdheid gebruik te maken als instrument voor normering in bepaalde sectoren;
- de beloningscode wordt opgesteld volgens de richtlijnen van de vakminister door (de vertegenwoordiging van) de instellingen die de sector vormen. Indien de sector binnen een redelijke termijn zelf geen behoorlijke beloningscode opstelt, stelt de vakminister deze op;
- de hoogte van het salarismaximum in een sector dient vastgesteld te worden ten hoogste op het niveau van de minister conform het eerdere advies van de commissie;

- het salarismaximum van topinkomens in de semipublieke sector geldt voor de leden van het bestuur van een rechtspersoon in de semipublieke sector, de bestuurders of de directie;
- van het salarismaximum voor bestuurders kan worden afgeweken. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de bezoldiging onherroepelijk is toegekend, een vooraf vastgestelde procedure te zijn doorlopen. De procedure wordt bij ministeriële regeling op (deel)sectoraal niveau vastgesteld. De procedure omvat een inhoudelijke toets en wordt uitgevoerd door onafhankelijke functionarissen. Indien de afwijkingsprocedure leidt tot een positieve uitkomst dient deze uitkomst openbaar te worden gemaakt.

2.3. Prestatiebeloning in de praktijk

Zoals in de hier genoemde theoretische uitgangspunten genoemd is, is de vorming van het contract tussen principaal en agent een essentiële zaak. Naast de vormgeving van de formele verhouding op basis van de Kaderwet ZBO (2006), is de invulling van het prestatiecontract tussen minister (principaal) en ZBO bestuurder (agent) hierbij een van de essentiële onderdelen. Het prestatiecontract vormt in feite het beoordelingskader op basis waarvan een beloning al dan niet aan een ZBO bestuurder wordt toegekend. Daar tegenover staat dat voor de minister het prestatiecontract kan gelden als een middel om de ZBO bestuurder te dwingen om prestatieafspraken in kader van publiek belang na te komen. Vanwege dit belang zal daarom een uiteenzetting worden gegeven welke aspecten van invloed zijn op de vorming van het prestatiecontract tussen beide partijen.

2.3.1. Werking van prestatiecontracten

In 2007 is een onderzoek gepresenteerd over “performance-based arrangements for senior civil servants”. In dit onderzoek is specifiek ingegaan op de praktische problemen van prestatiecontracten (Ketelaar et al, 2007).

In dit onderzoek is aangegeven dat het sterk gegroeide gebruik van prestatiecontracten is te verklaren door een tweetal oorzaken. Namelijk ten eerste de rolopvatting van het ambt overheidsdienaar en als tweede de economische ontwikkeling. Deze twee oorzaken hebben tot gevolg gehad dat de overheid zich heeft ontwikkeld van een sterke juridisch administratieve centrale overheid tot uiteindelijk een sterk gedecentraliseerde en op prestatie gerichte overheid. De vereisten c.q. verwachtingen die politiek, samenleving en publieke opinie hebben gesteld ten aanzien van het functioneren van de productieve en prestatie gerichte overheid, hebben ertoe geleid dat een focus is ontstaan op prestatieafspraken. Een overheid die vooral was gericht op een relatief eenvoudige juiste uitvoering van wetgeving had een andere aansturing nodig dan een overheidsorganisatie met verschillende en verzelfstandigde onderdelen. Dit laatste type overheidsorganisatie heeft meer een bedrijfsmatig karakter. Het vervolgens instellen van prestatiegerichte instrumenten hoort hierbij.

Prestatiecontracten kunnen sterk gerelateerd zijn aan de verschillende onderdelen van de bezoldiging en de afspraken daarom heen. Ter illustratie is in tabel 2 een uitsplitsing gegeven van de opbouw van bezoldiging bestuurders in een aantal landen (Ketelaar et al, 2007).

Dit overzicht leert dat er in internationaal opzicht geen gelijke toepassing bestaat in de toepassing van bezoldiging: er zijn verschillende vormen van toepassing als het gaat om een vaste en variabele bezoldiging. Binnen elk land heeft men blijkbaar eigen nationale culturele en politieke overwegingen gehanteerd. Daarnaast leren deze gegevens ons dat in Nederland de uitkomsten op basis van een overeengekomen prestatiecontract niet of nauwelijks direct invloed zal hebben op de hoogte van de bezoldiging omdat het overgrote deel van de

bezoldiging als basissalaris is toegekend. Indien bijvoorbeeld jaarlijkse afspraken worden gemaakt, zullen deze niet de bezoldiging in sterke mate beïnvloeden. Hierbij is het ervaringsfeit gehanteerd dat in overheidsorganisaties een neerwaartse aanpassing in de bezoldiging lastig is door te voeren. In het licht van de eerdere beschreven theorie dat een volledig vast salaris tendeeert naar een stijging van de transactiekosten, kan de vraag worden gesteld op welke wijze de huidige praktijk afdoende is om een doelmatige principaal-agent relatie te onderhouden. Zo kan mogelijk een (groter) deel van de variabele beloning ertoe leiden tot er een beter evenwicht ontstaat tussen principaal en agent in de verdeling van eigendomsrechten.

Tabel 2. Opbouw bezoldiging bestuurders, uitgesplitst naar landen.

	Salary (including senior premium)	“Guaranteed” supplements/benefits:	Performance related pay:
Australia	77%	20%	3%
Germany	currently: 99% planned : 92%	-	currently: 1% planned to rise to 8%
Ireland	98%	1%	1%
Italy	Basic pay is the most important part of total remuneration, also if in some administration “administration allowance”, that is different among Ministries, can reach 35% of the basis pay.		
Japan	86,6%	13,4%	0%
Korea	48%	51%	1%
Mexico	20%	80%	0%
Netherlands	90%	7%	3%
Spain	The present pay structure for civil servants is as follows: - Basis salary: the same within each administrative group. - Post remuneration: according to the general level of the post. - Specific remuneration: aimed at paying the special difficulty of a determined post. - Performance appraisal system: Nowadays there is only remuneration based on productivity of the employee. In the future, when the Basic Statute of Public Employees is approved, there will be a wider appraisal system.		
Sweden	99,3%	0,7%	0%
Switzerland	94%	0%	increase of 0-6%; on reaching salary class maximum a performance-related bonus of up to 12% may be paid
United Kingdom	Pays systems and settlements are now so diverse that any averages are meaningless or not applicable.		
United States	77%	22%	1%

Bron: Ketelaar et al, 2007

Zoals genoemd bestaat er een relatie tussen de bezoldiging en de het gebruik van prestatiecontracten. Onderstaand is in tabel 3 een vergelijking gegeven over het gebruik van de zogenoemde “performance agreements”, uitsplitst naar drie landen te weten België, Nederland en Verenigd Koninkrijk (Hondegem, 2006).

Voor Nederland geldt hierbij dat de eerdere stellingname dat een kritische vraag moet worden gesteld bij het nut van prestatiecontracten, sterker wordt. In onderstaand overzicht wordt namelijk duidelijk dat in Nederland een mogelijke, niet sterke verbinding bestaat met budgetten en ondernemingsplannen. Het prestatiecontract staat in tegenstelling met andere landen, in Nederland relatief op zichzelf.

Tabel 3 Beoordeling prestatiecontract, uitgesplitst naar enkele landen

	Belgium	Netherlands	United Kingdom
Is a position specific agreement/contract obligatory?	Yes	Yes	Yes
Who is the contract/agreement between?	Between Minister and most senior official ("president"), between the "president" and immediate subordinates ("level N-1"). And similarly for some levels down.	Between Minister and most senior official (Secretary General/SG), between the SG and immediate subordinates (Director Generals/DGs)	Between the member of the Senior Civil Service and their line manager
Duration of the contract/agreement	Duration of the "mandate" ²⁴	1 year	1 year
Content of the contract/agreement	Strategic and operational management objectives	Policy and management objectives: collaboration; and personal contribution	Organisational objectives; objectives with regard to competency development
Reporting on performance	Approximately yearly	Approximately twice a year	Yearly
Timing of performance appraisal	Every two/three years	Yearly	Yearly
Evaluator	External and internal evaluation	Minister and SG; SG and DG	Performance appraisal by hierarchy
Link with other performance-based arrangements	Link with policy letter of minister and budget	Possible link with organisational plans and budget	Link with organisational plans such as Public Service Agreements and/or business and unit plans

Bron: Ketelaar et al, 2007

Er is geen literatuur beschikbaar die de relatie beschrijft tussen prestatiecontracten en het functioneren van een overheidsorganisatie. Binnen de private sector is dit onderzoek wel verricht (Van Es, Van der Laan, Engesaeth, Selker, 2007). Dit onderzoek spitst zich toe op beursgenoteerde ondernemingen en haar bestuurders. Er is voor gekozen om enkele uitkomsten wel toe te passen binnen dit onderzoek en wel om de volgende reden. ZBO's worden steeds meer als een bedrijfsmatige organisatie beschouwd. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat ook steeds meer bedrijfsmatige managementtechnieken zoals prestatiegerichte contracten en/of bonussystemen intrede doen. Daarnaast kan worden gesteld dat het ambt van ambtenaar minder als zodanig als roeping of ambt wordt ervaren. Het beeld is echter veel meer dat een betrekking bij de overheid - al dan niet binnen een verzelfstandigde overheidsorganisatie - wordt gezien als een baan of een fase binnen de eigen loopbaan (Pollitt, Van Thiel en Homburg, 2007).

Zoals hier bovengenoemd is de relatie tussen bezoldiging van bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en de prestaties van deze ondernemingen onderzocht (Van Es et al., 2007). Dit onderzoek geeft ten aanzien van de prestatiecontracten de volgende conclusies:

- marktfactoren bieden voor de hoogte van de bestuurdersbeloning maar in beperkte mate een verklaring. Er is nauwelijks sprake van één marktprijs en er bestaan grote verschillen in de beloning van bestuurders die in vergelijkbare ondernemingen werkzaam zijn en op eenzelfde niveau presteren. Door deze marktimperfecties kan sprake zijn van stijgende beloningen zonder noemenswaardige verschuivingen in vraag en aanbod;
- naast de beloningshoogte bepaalt de vastgestelde prestaties uiteindelijk uitbetaalde of beloningshoogte. Hierbij spelen overwegingen mee als toezicht en beloningsprikkels, vaste versus variabele beloning, over- versus onderinvestering, beïnvloedbaarheid versus doelrealisatie in de selectie van prestatie maatstaven,

objectieve versus subjectieve prestatie maatstaven en expliciete versus impliciete prikkels (voortkomend uit de relatie, reputatie dan wel carrièreoverwegingen);

- in de bezoldigingspraktijk spelen ook andere aspecten mee sociale/psychologische factoren zoals gepercipieerde afhankelijkheid van een benoemde bestuurder, mogelijk aantasting van de huidige vertrouwens- en/of samenwerkingsrelatie. Daarnaast spelen aspecten van beperkte rationaliteit (interpretatie van financiële en overige prestatiegegevens) en verschillen in kwaliteit en standvastigheid toezichthouders en bestuurderscultuur een bepalende rol;
- voor een zorgvuldige en effectieve bezoldigingspraktijk ligt het succes eerder bij het proces dan bij het resultaat. Een bezoldigingscommissie is hierbij een belangrijk instrument. Als de samenstelling van deze commissie een multidisciplinair karakter heeft, leden met specifieke kennis van de onderneming en het beloningsdossier en er sprake is van een onafhankelijke positie ten opzichte van het bestuur, dan is de commissie beter in staat de juiste afwegingen te maken.

Er kan worden aangenomen dat prestatiecontracten van bestuurders altijd incompleet zijn. Deze conclusie moet worden gezien vanuit de context dat prestatiedoelen niet in volledige zin kunnen worden beschreven op het moment dat het oorspronkelijke prestatiecontract is opgemaakt (Williamson, 1975). Daarnaast geldt dat ondanks een poging om de prestatiedoelen specifiek(er) te formuleren, het vertrouwen in de bestuurder/agent de bepalende factor lijkt te zijn om een arbeidsovereenkomst van een bestuurder te continueren. Prestatie-informatie lijkt één van de factoren te zijn, maar niet de voornaamste (Ketelaar, Manning en Turkisch, 2007).

Het gebruik van prestatiecontracten is niet zonder problemen. Op basis van onderzoek is er aanleiding om aan te nemen bestuurders (agenten) zich schuldig maken aan zogenaamd "gaming". Gaming houdt in dit verband in dat output is gemanipuleerd of informatie is zodanig bewerkt om in de gestelde doelen en daarmee beloning te realiseren (Ketelaar et al., 2007). Het hier genoemde "gaming" is een duidelijk voorbeeld van het eerder genoemde moral hazard.

2.4. Conclusies voor onderzoek

Op basis van het voornoemde theoretisch kader kan ik nu alvast een aantal conclusies vaststellen:

- door het kabinet wordt het ministersalaris als norm gehanteerd om het salarismaximum vast te stellen. Deze normstellende keuze is echter (nog) niet uitgewerkt in dwingende wet- en of regelgeving. Vooralsnog kiest het kabinet ervoor om uit te gaan van handhavinginstrumenten als openbaarmaking van bezoldigingsgegevens, instellen van een beloningcode en het uitspreken van een salarismaximum (het ministersalaris). In het praktijkonderzoek zal moeten blijken op welke wijze elk van drie genoemde handhavinginstrumenten een daadwerkelijk beoogd effect hebben gehad. Basis hiervoor zal zijn een evaluatie van de Wet Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (indien beschikbaar) en/of een vergelijking van salarissen ZBO bestuurders;
- de minister heeft de mogelijkheid om de bezoldiging van ZBO bestuurders te beïnvloeden. In de kaderwet ZBO is voor deze principaal-agent relatie een beheersstructuur vastgesteld en worden prestatieafspraken- en contracten gebruikt. Onderzocht moet worden of interventies door de minister hebben plaatsgevonden en zo ja tot welk effect deze hebben geleid. Interventies kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een parlementaire behandeling van/en veto over een voorgestelde bezoldiging;
- het instellen van beloningscodes lijkt vooral betrekking te hebben op het formaliseren van een moreel besef in kader van maatschappelijk ondernemen en het voldoen aan

een de actuele tijdsgeest, namelijk een verantwoord public governance. In de codes zelf is tot nu toe geen koppeling gemaakt tussen het door kabinet gestelde salarismaximum en de daadwerkelijke bezoldiging van de bestuurders in de desbetreffende ZBO's. Onderzocht moet worden in hoeverre welke werking de beloningscodes in de betreffende sectoren hebben;

- de Adviescommissie (2004) is tot de conclusie gekomen dat het ministersalaris als geldende norm dient te gelden. Dit is gebaseerd op een historische keuze en een normatief argument: de minister is de politiek hoogste ambtsdrager. Een nadere onderbouwing is hiervoor niet gegeven. Het kabinet heeft ervoor gekozen om het ministersalaris als norm bestuurlijke overweging te hanteren: helderheid in toepassing. Onderzocht moet worden of de functie van ZBO bestuurder gelijk dient te staan met de werkzaamheden gelijk aan het salarismaximum van de minister. Had de Adviescommissie en/of kabinet niet een andere conclusie kunnen komen indien gebruik was gemaakt van functiewaarderingsmethodieken en passende benchmarks;
- uit de literatuur is niet duidelijk geworden waardoor de bezoldiging van ZBO bestuurders een kennelijke diversiteit heeft kunnen verkrijgen. In het praktijkonderzoek moet deze stelling worden onderzocht.

3. Onderzoeksopzet- en verantwoording

3.1. Doel

In het voorgaande hoofdstuk is het relevante theoretisch kader beschreven. De volgende stap is om een onderzoek uit te voeren dat uiteindelijk moet leiden tot informatie die een valide basis geeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Om dit op een verantwoorde wijze plaats te laten vinden is een operationalisering van het theoretisch kader, hoofdvraag en deelvragen noodzakelijk (beschreven in 3.2). Op basis hiervan zijn vervolgens de methoden van onderzoek gekozen. De onderbouwing hiervoor is beschreven in 3.3. Bij het maken van de onderzoeksopzet is rekening gehouden met de geldende methodologische technieken (Van Thiel, 2007).

3.2. Operationalisering

Als startpunt geldt de hoofdvraag: kan het kabinet met de thans in- en voorgestelde maatregelen (openbaar maken, toepassen beloningscode en vaststellen salarismaximum) de bezoldiging van bestuurders van zelfstandig bestuursorganen tot het gewenste niveau beïnvloeden? Indien deze vraag met “neen, dan wel niet voldoende” zal worden beantwoord, is de vraag welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beoogde sturing te wel realiseren.

Deze hoofdvraag is vervolgens opgesplitst naar de volgende drie deelvragen:

- I Welke effecten heeft het drietal gehanteerde instrumenten op de beheersing van het beloningspakket?
- II Leiden deze effecten tot beheersing van de beloning van bestuurders zelfstandige bestuursorganen?
- III Welke verklaring kan worden gegeven voor de in dit onderzoek vastgestelde negatieve of positieve werking van de instrumenten?

In onderstaand overzicht is met in achtneming van de genoemde hoofdvraag en deelvragen een koppeling gemaakt met de relevante onderdelen in het theoretisch kader. Deze onderdelen zijn vervolgens in onderzoeksgebieden uitgewerkt. Tenslotte zijn deze gerelateerd aan de onderzoeksmethoden.

Tabel 3 Operationalisatie van theoretisch onderdeel

No.	Theoretisch onderdeel	Operationalisatie	Onderzoeksmethode
1.	Het gebruik van de mogelijkheden binnen kaderwet ZBO.	Zijn er situaties geweest waarbij de vakminister gebruik had kunnen maken van zijn bevoegd zoals neergelegd in kaderwet ZBO? Als indicator geldt het aantal maal dat de vakminister bezoldiging van een ZBO bestuurder ter discussie heeft gebracht en/of het veto erover heeft uitgesproken.	Feitenonderzoek naar aantal voorkomende gevallen dat beloning van ZBO bestuurder hoger was dan norm Ministersalaris en dat vakminister beloning ter discussie heeft gesteld en/of veto heeft uitgesproken. Feiten onderzoek aan de hand steekproef en gegevens uit jaarlijkse WOPT-rapportage.
2.	Ontstaan van diversiteit van beloning ZBO bestuurders.	Is sprake van een diversiteit van vormen van beloning? Vaststellen in hoeverre diversiteit past binnen het gewenste kabinetsbeleid.	Feitenonderzoek naar aanleiding van jaarlijkse WOPT-rapportage en interviews. Theoretische analyse aan de hand van economisch model institutionele economie.
3.	Het kabinet kiest voor de strategie om uit te gaan van instrumenten als openbaarmaking van bezoldigingsgegevens, instellen van een beloningscode en het uitspreken van een salarismaximum (het ministersalaris).	Welk effect heeft de gekozen strategie gehad na moment invoering over jaren 2006 tot 2008. Bepalen van drie effecten: (1) normering van ZBO salarissen tot het gedefinieerde bezoldigingsniveau (2) instellen van beloningscode en (3) ter discussie brengen van de bezoldigingsgegevens voortkomend uit WOPT rapportage.	Feitenonderzoek aan de hand steekproef en gegevens uit jaarlijkse WOPT-rapportage en evaluatie WOPT. Op welke wijze hebben beloningscodes zich afgelopen jaren ontwikkeld. Semi-gestructureerd interview met diverse groep van betrokkenen.
4.	In hoeverre is het bezoldigingsniveau Ministersalaris een effectief bestuurlijk instrument?	Onderbouwd oordeel geven of het bezoldigingsniveau Ministersalaris als een effectief bestuurlijk instrument kan worden gebruikt.	Semi-gestructureerd interview met diverse groep van betrokkenen. Feitenonderzoek naar aanleiding van evaluatie WOPT.

3.3. Onderzoeksmethoden

Zoals hierboven genoemd is het praktijkonderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende twee onderzoekstechnieken:

- een interviewhandleiding waarmee semigestructureerde interviews zullen worden afgenomen en
- een inhoudsanalyse van relevante documenten.

De keuze voor het afnemen van interviews is gelegen in het feit dat de onderzoeksvraag niet enkel en alleen valt te analyseren en te beantwoorden aan de hand de aanwezige literatuur en documenten. De betreffende problematiek dient namelijk vanuit meerdere invalshoeken worden benaderend. Deze noodzaak is gelegen in het feit dat voor de analyse van de genoemde problematiek de argumentatie vanuit de specifieke invalshoek essentieel is (beleidskeuze, politieke standpuntbepaling en praktijktoepassing).

Om deze argumentatie en de gehanteerde toepassing zo breed mogelijk te inventariseren en analyseren, en deze vervolgens op een onderzoekstechnische verantwoorde wijze te interpreteren, is meer dan alleen feitenonderzoek noodzakelijk. De interviews geven daarbij tevens de mogelijkheid om door te vragen ten aanzien van argumentatie en toepassing.

Naast de keuze voor het afnemen van interviews is ook een inhoudsanalyse van feitenmateriaal gedaan. Deze heeft zich voornamelijk gericht op relevant materiaal ten aanzien van beloningsgegevens en aanvullend materiaal zoals openbaar is gemaakt naar aanleiding van invoering Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

3.3.1. Selectie van respondenten

Gezien de vraagstelling heb ik een interview afgenomen met personen die een invloedrijke rol spelen of hebben gespeeld bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt, wettelijke regelgeving en/of beloningscodes. Hierbij heb ik de volgende selectie gehanteerd:

(1) Maatschappelijk kader

- lid Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers.
- vertegenwoordiger 2^e Kamer.
- beleidsmedewerker van Ministerie van Binnenlandse Zaken die betrokken is bij de totstandkoming van beleid aangaande normering topinkomens.

(2) ZBO's

- Minimaal twee vertegenwoordigers van de drie behandelende beloningscodes: sector Zorg, Woningcorporaties en Handvestgroep Publiek Verantwoord.

(3) Adviseurs beloningmanagement

- Adviseur(s) op gebied van beloningmanagement.

Een namenlijst van respondenten is opgenomen in bijlage 2.

3.3.2. Interviewhandleiding

Het doel is geweest om vanuit meerdere invalshoeken c.q. respondenten inzichten te verkrijgen over eenzelfde lijst van vragen en onderwerpen: ZBO bestuurders, politiek en beloningsadviseurs. Vanuit het oogpunt van vergelijkbaarheid van onderzoeksgegevens en validiteit is steeds een en dezelfde lijst met vragen en onderwerpen gebruikt.

Van elk gevoerd gesprek heeft een schriftelijke verslaglegging plaatsgevonden en wel op zodanige wijze dat per vraag een onderlinge vergelijking mogelijk is. De verslaglegging heeft plaatsgevonden aan de hand van de zogenoemde methode "member check" (Van Thiel, 2007). Dit betekent dat ter onderbouwing van de validiteit, aan elke geïnterviewde is gevraagd een akkoord geven voor wat betreft de juistheid van de genoemde feiten. Eventuele aanpassingen zijn in het interviewverslag doorgevoerd. De interpretatie van de inhoud is de verantwoordelijkheid van de onderzoeker geweest.

Tijdens het interview zijn de volgende vragen behandeld.

Beleidsmatig uitgangspunt

- Door het kabinet wordt het ministersalaris als norm gehanteerd om het salarismaximum vast te stellen. Deze normstellende keuze is echter (nog) niet uitgewerkt in dwingende wet- en of regelgeving. Vooralsnog kiest het kabinet voor de strategie om uit te gaan van instrumenten als openbaarmaking van bezoldigingsgegevens, instellen van een beloningcode en het uitspreken van een salarismaximum (het ministersalaris).

Wat is uw visie op de door het kabinet gehanteerde strategie om sturing te bereiken door gebruik te maken van de drie genoemde instrumenten?

- Het instellen van beloningscodes kan mogelijk worden gezien vanuit de actuele tijdsgeest, namelijk een verantwoord publiek ondernemen. In de beschreven beloningscodes is tot nu toe namelijk geen koppeling gemaakt tussen het door kabinet gestelde salarismaximum en de daadwerkelijke bezoldiging van de bestuurders in de desbetreffende ZBO's.

Kunt u aangeven of u het eens bent met deze zienswijze? Graag uw argumenten hierbij benoemen.

- De Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers is tot de conclusie gekomen dat het ministersalaris als geldende norm dient te gelden. Dit is gebaseerd op een normatief en staatsrechtelijk argument: de minister is de politiek hoogste ambtsdrager. Het kabinet heeft vanuit een bestuurlijke overweging gekozen om het ministersalaris als norm te hanteren: helderheid in toepassing.

Wat is uw mening over deze gehanteerde gevolgtrekking van argumenten en overwegingen?

- In het bedrijfsleven kiest men voor het bepalen van bezoldigingshoogte vaak voor de methoden van een functiewaarderingstechniek en/of benchmark. In dit verband kan worden gesteld dat een ZBO vaak als een bedrijf wordt gezien.

Was het om deze reden dan ook een mogelijkheid geweest om niet het ministersalaris als uitgangspunt te nemen, maar de hier twee genoemde technieken (functiewaardering en/of benchmark)? Graag uw argumenten.

Normering

- Kunt u aangeven of en zo ja tot welk niveau de beloningscode in de betreffende sector een normerende werking heeft? Indien de beloningscode geen effect heeft gehad, kunt u dan een aanbeveling geven om te komen tot een sterkere daadwerkelijke normering?
- Er geldt thans geen sanctionering als ZBO bestuurders op enig moment meer verdienen dan de norm Ministersalaris. Indien men hiertoe echter zou besluiten, welke bezwaren kleven er naar uw oordeel hieraan?
- Kunt u aangeven welke negatieve en/of positieve effecten optreden door het streven naar een bezoldigingsniveau? Welk effect heeft dit vervolgens op de beschreven problematiek van bestuurdersbezoldiging?

Vaststelling bezoldiging

- Op welke wijze wordt tussen minister en ZBO bestuurder periodieke afspraken gemaakt ten aanzien van prestaties?
- Is het mogelijk om aan te geven op basis van welke informatie en procedure de periodieke beoordeling plaatsvindt?
- Kunt u aangeven welke factoren - anders dan feitelijke informatie zoals jaarcijfers - een rol spelen in de (jaarlijkse) salarisvaststelling?

- Geldt binnen het ZBO een beloningscommissie? Zo ja, kunt u een toelichting geven op de samenstelling, achtergrond leden, bevoegdheden en borging van onafhankelijkheid? Zo nee, welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?
- Geldt er binnen het ZBO een beheersstructuur ten aanzien van de vaststelling van de bezoldiging? Kunt u deze toelichten in termen van inhoud en de werking ervan?

Indien geïnterviewde geen ZBO bestuurder was, is gevraagd om een visie op welke wijze de bezoldiging moeten worden vastgesteld; zoals genoemd in de bovengenoemde punten.

3.3.4. Feitenonderzoek

Naast de gehouden interviews heeft een feitenonderzoek plaatsgevonden. De geraadpleegde literatuur en documenten zijn genoemd in hoofdstuk 4.

4. Resultaten

4.1. Gevolgde onderzoeksmethode naar resultaten

In het voorgaande hoofdstuk is de onderzoeksmethode uiteengezet. Hierbij zijn de voor dit onderzoek relevante theoretische onderdelen gespecificeerd. De selectie van deze theoretische onderdelen is gebaseerd op het in hoofdstuk 2 beschreven theoretisch kader. Vervolgens zijn deze onderdelen geoperationaliseerd en is voor elk onderdeel een onderzoeksmethode geduid. Zie voor een volledige weergave 3.2., tabel 3, 2^e kolom. Op basis hiervan is het onderzoek uitgevoerd. De volgende stap is de weergave van de onderzoeksresultaten. Dat zal in dit hoofdstuk worden gedaan.

Volledigheidshalve worden hieronder de concrete onderzoeksvragen genoemd.

- Zijn er situaties geweest waarbij de vakminister gebruik had kunnen maken van zijn bevoegd om een hoger dan ministersalaris ter discussie te stellen en/of zijn veto uit te spreken, zoals neergelegd in kaderwet ZBO?
- Is sprake van een diversiteit van beloningsvormen bij ZBO bestuurders en zo ja op welke wijze is deze tot stand gekomen?
- Welk effect heeft de door het kabinet gekozen strategie gehad na moment van invoering over jaren 2006 tot 2008?
- Op welke wijze kan door betrokkenen op een effectieve wijze gebruik worden gemaakt van het Ministersalaris als bestuurlijk instrument?

Deze vragen worden hieronder beantwoord. De beantwoording is gedaan met gebruikmaking van de bevindingen uit de gehouden interviews en de inhoudsanalyse van de relevante documenten. Ter afsluiting van het dit hoofdstuk zal een samenvatting worden gegeven.

4.2. Gebruikmaking bevoegdheid vakminister en verantwoording aan Tweede Kamer

Voor de beantwoording van deze vraag is het relevant om twee aspecten te onderzoeken. Ten eerste, zoals in het theoretisch kader is genoemd, heeft de vakminister de bevoegdheid om de hoogte van de bezoldiging van een ZBO bestuurder vast te stellen. Hij heeft hierbij de mogelijkheid zijn veto uit te spreken. Daarnaast heeft de vakminister de verplichting om zich ten opzichte van de Tweede Kamer te verantwoorden. In het kader van dit onderzoek is onderzocht of er situaties zijn geweest waarbij de vakminister daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van deze bevoegdheid en/of de hoogte van bezoldiging van een betreffende ZBO bestuurder door de Tweede Kamer aan de orde is gesteld.

Vaststelling bezoldiging hoger dan norm Ministersalaris

Voor de beantwoording van deze vraag zijn meerdere openbare bronnen geraadpleegd: www.overheid.nl, www.parlando.sdu.nl en www.ikregeer.nl. In deze bronnen is geen informatie te vinden die specifiek ingaat op de individuele bezoldiging van ZBO bestuurders. Dit leidt tot de conclusie dat moet worden vastgesteld dat de vakminister (nog) geen gebruik heeft gemaakt van de beschreven bevoegdheid. Dit ligt vervolgens ook niet voor de hand. Uit een interview met de voormalige secretaris van de handvestgroep Publiek Verantwoorden is namelijk naar voren gekomen dat tussen vakminister en de ZBO bestuurder onderling afspraken worden gemaakt over de bezoldiging. Zodra deze zijn vastgesteld is het gezien de bevoegdheid van de vakminister formeel geen discussiepunt meer.

In aanvulling op bovenstaande vaststelling van het niet ter discussie brengen van de bezoldiging van ZBO bestuurders moet worden genoemd dat de vakminister niet altijd over voldoende middelen beschikt om vanuit de Kaderwet ZBO formele druk uit te oefenen. Momenteel beschikken nog niet alle ministers over deze bevoegdheden ten opzichte van ZBO's. De Kaderwet ZBO bevat een minimumpakket aan bevoegdheden van een Minister ten opzichte van een ZBO, zoals het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders en het vaststellen van de bezoldiging van bestuurder. Deze middelen geven de vakminister de mogelijkheid om de bezoldiging aan de orde te stellen.

Om de voortgang hiervan te bewaken en te begeleiden begeleidt - op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - de Commissie Gerritse het voornemen om de huidige ZBO's al dan niet onder de Kaderwet ZBO te brengen en/of op onderdelen daarvan af te wijken (ZBO's binnen kaders, 23 september 2007). In dit verband waren alle Ministers verplicht om voor 1 februari 2008 de Tweede en Eerste Kamer te informeren welke ZBO's onder de werking van de Kaderwet worden geplaatst, op welke wijze en termijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 12 september 2007). Dit heeft niet opgeleverd dat er een discussie heeft plaatsgevonden over de bezoldiging van de ZBO-bestuurders.

Discussie Tweede Kamer

Na raadpleging van de hierboven genoemde bronnen kan worden vastgesteld dat Kamervragen zijn gesteld verband houdende met de bezoldiging van bestuurders in de semi-publieke sector (Tweede kamer, 39-3556). Deze Kamervragen hadden betrekking op de beleidsmatige en in een enkel geval de individuele bezoldiging van een bestuurder binnen de (semi-) publieke sector. De behandeling van deze Kamervragen heeft echter niet geleid tot een besluit dat de vakminister de opdracht kreeg om de bezoldiging naar het ministersalaris te matigen.

Door de Minister van Binnenlandse Zaken is wel begrip getoond voor het standpunt van de leden van Tweede Kamer, maar is gewezen op de complexiteit van de problematiek en de wetgeving welke in voorbereiding is. De Minister van Binnenlandse Zaken: "Wij hebben nu de opvattingen van de verschillende fracties gehoord. Daarmee wordt helder wat de topsalarissen voor de meerderheid van de Kamer betekenen. Hiermee kan het kabinet de volgende stappen zetten en worden wij niet door elkaar verrast als de wetgeving naar de Kamer komt, noch het kabinet door het standpunt van de Kamer, noch andersom" (Tweede Kamer, 28 479).

Beoordeling gebruik van mogelijkheden

Op grond van bovenstaande zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de Tweede Kamer en/of vakminister onvoldoende of geen gebruik maakt van de tot ter beschikking staande bevoegdheden. Deze stelling dient naar mijn mening op een genuanceerde wijze te worden beoordeeld en wel op basis van de volgende twee gezichtspunten. Ten eerste geldt inderdaad dat de vakminister de mogelijkheid heeft tot de vaststelling van de bezoldiging van de ZBO bestuurder. Dit heeft echter alleen betrekking op nieuw aan te stellen bestuurders. Van al benoemde bestuurders liggen de arbeidsvoorwaardelijke afspraken immers al vast. Wijzigingen die ten opzichte van de al benoemde bestuurder een eenzijdig karakter hebben, zijn krachtens een aanstelling of arbeidsovereenkomst niet (eenvoudig) af te dwingen. Door het ontbreken van bindende wet- of regelgeving betekent dat een wijziging plaats moet vinden op basis van vrijwilligheid. Deze mate van vrijwilligheid lijkt in de praktijk niet erg waarschijnlijk. Ten tweede kan worden geredeneerd dat het voor een vakminister in bestuurlijke zin complex is om morele en/of formele druk uit te oefenen indien er geen sprake is van een formeel bekrachtigde salarisstructuur of (bindende) beloningscode. Zoals is vastgesteld ontbreekt er voor ZBO-bestuurders tot op heden een beloningscode.

Daarnaast is het kabinet is er tot op heden nog niet in geslaagd om bindende wetgeving door de Tweede en Eerste Kamer vast te laten stellen. Een juridische grondslag ontbreekt daardoor.

4.3. Is er sprake van een diversiteit van vormen van beloning bij ZBO bestuurders en zo ja op welke wijze is deze tot stand gekomen?

De beantwoording van deze vraag is voornamelijk gebaseerd op de bevindingen uit het interview zoals dat is gevoerd met de voormalige secretaris van de handvestgroep Publiek Verantwoorden.

In dit interview is naar voren gebracht dat er inderdaad sprake is van een diversiteit van bezoldiging. Deze diversiteit wordt niet als problematisch beoordeeld. Dit aangezien dat de gevallen waarin het salaris hoger is dan de gestelde norm van het Ministersalaris niet onevenredig hoog is. Daarnaast is de respondent de mening toegedaan dat de normering langs het ministersalaris enigszins vreemd is. Het ambt van minister als staatsrechtelijk uitgangspunt van hoogst verantwoordelijke is anders dat de beloning van competenties die noodzakelijk zijn om een bepaalde functie uit te kunnen voeren. In termen van onderbouwen van een juiste waardering zou hier een meer inhoudelijk uitgangspunt gekozen kunnen worden. Bijvoorbeeld op basis van een functiewaardering. Daarnaast spelen elementen als marktwerking en soms beperkte passend aanbod op de arbeidsmarkt ook een rol. "Er moet meer nuance zijn. Kwaliteit kost nou eenmaal geld". Tenslotte, maar vooral ook nadrukkelijk geldt dat de afgelopen decennia de politiek bewust de ZBO's op afstand heeft geplaatst en hen de gelegenheid heeft gegeven om maatwerk voor de eigen organisatie toe te passen. Het is dus feitelijk gevolg van een politieke keuze.

Bovenstaande geeft een antwoord in hoeverre sprake is van een diversiteit van beloningsvormen. Onder 4.4.2. is een opsomming gegeven van de bezoldiging van een belangrijke groep van ZBO bestuurders.

4.4. Welk effect heeft de door het kabinet gekozen strategie gehad na moment van invoering over jaren 2006 tot 2008?

Zoals is genoemd in het theoretisch onderdeel heeft het kabinet gekozen voor instrumenten als openbaarmaking van bezoldigingsgegevens, instellen van een beloningscode en het uitspreken van een salarismaximum (het ministersalaris). In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de vraag welk effect het door kabinet gekozen beleid heeft gehad.

Het is van belang om een duidelijke definitie te hanteren over de groep van bestuurders waarbij onderzoek wordt gedaan naar het beoogde beleidseffect. Binnen de (semi-) publieke sector bestaan immers vele soorten organisaties en bestuurders. Het is dus relevant om niet alleen gegevens betrekking hebbend op ZBO bestuurders te onderzoeken. Deze benadering is te beperkt. Teneinde een afdoende onderbouwing te realiseren van een conclusie, is het zaak om voldoende bevindingen te zoeken welke iets kunnen zeggen over de aanpak van de problematiek van de normering van topinkomens. Om deze benadering te ondersteunen, is er voor gekozen om niet alleen naar ZBO organisaties te kijken, maar naar de organisaties vallend onder de werkingssfeer van de WOPT. Voor deze organisaties is voldoende onderzoeksmateriaal voorhanden: de gehouden interviews, WOPT rapportage en de gelijknamige evaluatie. Daarnaast kan er een duidelijke koppeling worden gemaakt met het gehanteerde theoretisch kader. Zowel voor de ZBO's, sector Zorg en Woningcorporaties kan het gebruikte theoretisch kader worden gehanteerd.

Het antwoord op deze vraag zal worden gegeven aan de hand van de volgende drie invalshoeken:

- normering van ZBO salarissen tot het gedefinieerde bezoldigingsniveau;
- instellen van een beloningscode;
- ter discussie brengen van de bezoldigingsgegevens voortkomend uit WOPT rapportage.

4.4.1. Normering van ZBO salarissen tot het gedefinieerde bezoldigingsniveau.

Zoals eerder genoemd geldt voor de ZBO bestuurders het Ministersalaris als norm. In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op twee vragen. Allereerst zal een beantwoording gegeven op de vraag in welke mate sprake is van een overschrijding van de geldende bezoldigingsnorm, Ministersalaris. Voorts zal een inschatting gegeven op welke wijze de bezoldiging zich heeft ontwikkeld van de groep ZBO-bestuurders welke over 2005, 2006 en 2007 voorkwamen in de WOPT rapportages.

Om een verantwoorde inschatting te maken in hoeverre de bezoldiging van de groep ZBO bestuurders binnen deze norm plaatsvindt, is gebruik gemaakt van de WOPT-rapportages over 2005, 2006 en 2007 (WOPT rapportage jaren 2004/2005, december 2006; WOPT rapportage jaar 2006, 19 december 2007; WOPT rapportage 2007, 19 december 2008). De WOPT rapportage over 2008 is naar verwachting eind 2009 beschikbaar.

Als geldende norm over de betreffende jaren van vergelijking zijn de volgende bedragen van toepassing:

- 2005 : 158.000 (Staatcourant 14 maart 2006, nr. 52/pagina 9)
- 2006 : 171.000 (Staatscourant 23 februari 2007, nr. 39/pagina 10)
- 2007 : 169.000 (Ministerie Binnenlandse Zaken, www.minbzk.nl, 19 december 2007)

Er is vergeleken welke ZBO's (ZBO-register, stand 27 juni 2009) een melding hebben gedaan in het kader van de WOPT. Deze melding is verplicht zodra de bezoldiging van de ZBO-bestuurder boven de geldende bezoldigingsnorm uitkomt. Hiermee kan vervolgens een inzicht worden verkregen van het aantal ZBO-bestuurders dat een hogere bezoldiging krijgt dan de geldende bezoldigingsnorm. Op basis van deze vergelijking komen 17 ZBO's over het verslagjaar 2007 voor in het gehanteerde ZBO-register. In dit register zijn 138 ZBO's opgenomen, uitgesplitste clusters niet meegeteld. Dit betekent dat 8% van de ZBO-bestuurders boven de gestelde norm uitkomt. Dit betekent dat er weliswaar sprake is van een overschrijding, maar dat niet kan worden gesteld dat in overwegende mate sprake is van een overschrijding.

Wel blijkt uit bovengenoemde vergelijking dat de groep ZBO-organisaties die een bestuurder hoger dan de geldende norm een bezoldiging toekennen over de jaren 2005, 2006 en 2007 steeds dezelfde groep is. Enkele voorbeelden zijn AFM, Informatie Beheer Groep, TNO, CBR en UWV: zie tabel 5 Bezoldiging ZBO bestuurders 2005-2007.

Eveneens is een vergelijking gemaakt op welke wijze de bezoldiging van een aantal ZBO-bestuurders zich over de jaren 2005, 2006 en 2007 heeft ontwikkeld. Hierbij zijn wederom de WOPT rapportages over 2005, 2006 en 2007 gebruikt. Hierbij geldt tevens dat eventuele ontslagvergoedingen niet zijn meegenomen en dus alleen wordt uitgegaan van belastbaar loon, pensioenbijdrage en overige vergoedingen.

Tabel 5 Bezoldiging ZBO bestuurders 2005 -2007

ZBO naam	Rapportage 2005	Rapportage 2006	Rapportage 2007
Autoriteit Financiële Markten	507.104	482.706	391.253
Centraal Bureau Statistiek	171.000	185.000	187.000
Centraal Fonds Volkshuisvesting	134.703	174.576	192.561
Centraal orgaan Opvang Asielzoekers	175.109	227.459	250.248
Centrale organisatie Werk & Inkomen	168.637	178.957	171.053
Informatie Beheer Groep	174.660	198.104	202.321
Kadaster	164.000	174.000	192.000
Kamers van Koophandel en Fabrieken *	266.331	253.583	382.710
Luchtverkeersleiding Nederland	416.090	475.173	426.151
Politie Academie	138.719	192.401	199.929
TNO	283.173	292.900	326.715
Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit	54.322	240.000	239.000
Sociale Verzekeringsbank	199.279	194.655	198.274
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	254.767	270.629	247.697
Nationale en internationale wegvervoer organisatie	168.386	180.872	184.627
Nederlandse Mededingautoriteit **	215.489	216.790	222.689
Nederlandse Omroepstichting **	290.200	274.100	248.900
Rijksdienst Wegverkeer	182.816	194.031	226.828
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	216.997	222.590	229.028

Bron: WOPT-rapportage 2005, 2006 en 2007.

* Landelijk zijn meerdere Kamers van Koophandel en Fabrieken. In het overzicht is de hoogst opgenomen bezoldiging genoemd. De in het kader van WOPT gerapporteerde bezoldiging varieert sterk. Zo was over 2005 een spreiding tussen zes bestuurders van 121.357 tot 266.331; over 2007 was deze van 177.677 tot 382.710.

** Bedragen zijn niet opgenomen in WOPT rapportages. De bedragen zijn gehaald uit jaarverslagen waarbij in jaarverslag de WOPT definitie is gebruikt.

Ervan uitgaande dat in bovengenoemd overzicht genoemde groep ZBO organisaties de kern vormen waarbij ZBO-bestuurders boven de geldende norm een bezoldiging ontvangen, kunnen de volgende bevindingen worden gedaan:

- de groep is tot een zekere redelijkheid beperkt, niet meer dan 8% van ZBO's;
- de groep van ZBO bestuurders die aanmerkelijk meer verdienen dan de geldende bezoldigingsnorm Ministersalaris is zelfs nog beperkter. Op basis van de hier gehanteerde gegevens zijn dat er 11. Dit is een groep van bijna 7%;
- Bij deze cijfers dient een nuance te worden aangebracht. In het hierboven genoemde overzicht zijn enkele ZBO-bestuurders met bijzondere maatschappelijk relevantie niet genoemd. Zoals De Nederlandse Bank, Commissariaat voor de Media, College voor Zorgverzekeringen en Commissie voor Gelijke Behandeling. Gezien de maatschappelijke relevantie van deze ZBO's en de aanname dat gezien deze relevantie ook een WOPT melding van toepassing is, zou een WOPT-melding voor de hand hebben gelegen. Met uitzondering van Nederlandse Mededingsautoriteit en Nederlandse Omroepstichting zijn geen feitelijke bezoldigingsgegevens gevonden in de jaarverslagen. De Nederlandsche Bank is uitgezonderd van de WOPT omdat dit een staatsdeelneming is.

4.4.2. Instellen van beloningscode

Het was de intentie van het kabinet om aan de hand van beloningscodes een verdere normering van inkomens te bewerkstelligen. Binnen het kader van het onderzoek is onderzocht of dit voornemen daadwerkelijk ten uitvoer is gebracht. Hierbij is de reikwijdte van de WOPT gebruikt, te weten ZBO organisaties, sectoren Zorg en Woningcorporaties. Deze drie sectoren zullen hieronder worden behandeld op het punt van beloningscodes.

ZBO organisaties

De bevindingen zijn gebaseerd op een interview met de voormalige secretaris van de handvestgroep Publiek Verantwoord.

Binnen de ZBO's bestaat er voor bestuurders geen beloningscode. Dit wordt ook niet als wenselijk beschouwd, omdat een beloningscode voor een bepaalde sector op basis van een zekere ordening gemaakt zou moeten worden. De groep van ZBO's is echter zo divers dat een ordening zeer moeilijk is. Daarnaast geldt als tweede argument de afzonderlijke ZBO's een eigen vrijheid hebben. Een verdere regulering wordt niet echt op prijs gesteld en draagt daarbij ook niet bij aan een gewenste flexibiliteit.

De Handvestgroep kent ook het systeem van audits. De bezoldiging van bestuurders is hier geen onderdeel van. De audits richten zich veel meer op de wijze waarop elke organisatie zich publiek weet verantwoord op basis van goed governance. De bezoldiging acht men in dat verband niet relevant. De controle op bezoldiging vindt plaats door een accountant en het departement. Daarnaast geldt er een verplichte opgave op grond van de WOPT. In dit verband kan wel een kritische opmerking worden geplaatst waarom bezoldiging niet onderdeel is van de audit; in de gebruikte code wordt de bezoldiging als duidelijk en afzonderlijk onderdeel genoemd.

Sector Zorg

Op 17 mei 2009 is bekend gemaakt dat de Nederlandse Vereniging Ziekenhuis Directeuren (NVZD) en Nederlandse Vereniging Toezichthouders Zorginstellingen (NVTZ) gezamenlijk een beloningscode hebben ontwikkeld (Het Financieel Dagblad, woensdag 27 mei 2009, Jeroen Persman). Op 11 juni 2009 hebben de leden van NVTZ hun instemming verleend aan de beloningscode. Naar verwachting zal eind augustus 2009 ook de NVZD instemmen.

De voornaamste onderdelen van deze beloningscode zijn de volgende:

- bestuurders in de sector kunnen tot 30% boven de Balkende-norm kunnen verdienen. Dit komt neer op een bezoldiging van EURO 245.000;
- de code is bindend voor alle leden van de NVZD en NVTZ;
- de code geeft toezichthouders regels voor het indelen van bestuurders in salarisschalen. Deze schalen zijn gebaseerd op de complexiteit en omvang van de organisatie. De hoogste salarisschaal eindigt bij EURO 190.000;
- toezichthouders kunnen boven het plafond een bezoldiging vaststellen tot de hierboven genoemde 30% indien een zorginstelling in een concurrerende omgeving werkt. Deze toeslag zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor bestuurders van universitaire centra. Deze hebben hiervoor een voldoende grootte en behalen een aanmerkelijk deel van de inkomsten door samenwerking met industrie of aan de universiteit gelieerde BV's;
- het hiergenoemde plafond is inclusief eventuele variabele beloning en bonussen. De nieuwe code gaat er voorts vanuit dat verdere ophoging via secundaire arbeidsvoorwaarden niet mogelijk is. Voor bestuurders gelden dezelfde arbeidsvoorwaarden als gebruikelijk is voor de rest van het personeel binnen de sector Zorg.

Op basis van de thans bekende informatie is de door NVZD en NVTZ kan gesteld worden dat de ontwikkelde beloningscode in lijn met de door de ARPA geformuleerde uitgangspunten voor een beloningscode. Bovendien kan worden gesteld dat de sector er naar streeft dat het gangbare maximale salaris van een bestuurder niet hoger zal zijn dan de door de ARPA en Kabinet voorgestelde en bindende norm.

Op basis van de ontwikkelde beloningscode en de bevindingen naar aanleiding van het interview kan worden gesteld dat de bestuurders en toezichthouders binnen de sector Zorg een duidelijk besef hebben van de maatschappelijke verhoudingen zoals dit bestaat bij het onderwerp bestuurdersbeloning.

Woningcorporaties

Voor wat betreft de woningcorporaties geldt een bijzondere situatie. In dit verband kan worden ingegaan op de wijze waarop woningcorporaties uitvoering geven aan het maatschappelijk ondernemen evenals de Aedes beloningscode daadwerkelijk bijdraagt tot een gewenste normering.

Ten aanzien van het punt van maatschappelijk ondernemen heeft de sector sinds enkele jaren te kampen met een negatieve beeldvorming. De essentiële hoofdlijn in deze beeldvorming is dat de sector geen voldoende besef toont in een verantwoord ondernemen. Deze beeldvorming gaat verder dan excessen en richt zich op de wijze waarop de sector het toezicht op de woningcorporaties uitvoert en de uitvoering doet van haar zelfstandige rol. Zo geeft de Minister van Wonen, Wijken en Integratie aan dat “in de afgelopen jaren het partnerschap tussen de overheid en de woningcorporaties door verschillende oorzaken onder druk is komen te staan. Ik denk daarbij aan het gevoel in de samenleving rondom de (als soms te weinig ervaren) inzet van het maatschappelijk bestemde vermogen” (Wonen, Wijken en Integratie, 12 juni 2009).

Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet recent ingestemd met een voorstel van minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie voor een ingrijpende aanpassing in het woningcorporatiestelsel. Aanleiding hiervoor is dat men het wenselijk acht om een nieuwe balans te vinden tussen enerzijds het zelfstandig maatschappelijk ondernemerschap van corporaties en anderzijds de publieke waarborgen in een duurzaam corporatiestelsel. Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet onder meer toe wil naar een nieuwe vorm van toezicht. Daarom is besloten al het externe toezicht bij één onafhankelijke Autoriteit neer te leggen, waarin de huidige toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting, opgaat. (Rijksoverheid, Regering persbericht Kabinet wil aanpassing stelsel woningcorporaties, 12 juni 2009). Duidelijk is het kabinet met dit besluit een duidelijke negatieve kwalificatie uitspreekt over de wijze waarop de sector het toezicht heeft geregeld en voorts haar rol vervult als zelfstandig maatschappelijk ondernemer.

Wat betreft de normering van bestuurderssalaries heeft het kabinet in dit verband aangegeven op korte termijn met voorstellen tot wetgeving om een normering te willen komen. Het kabinet wil deze salarissen maximeren tot het wettelijk vastgelegde normbedrag voor de semipublieke sector. (Rijksoverheid, Regering persbericht Kabinet wil aanpassing stelsel woningcorporaties, 12 juni 2009). Het is de vraag of inderdaad op korte termijn daadwerkelijk sprake kan zijn van wetgeving die betrekking heeft op een normering van bestuurdersbezoldiging. Een eerste wetgeving kan waarschijnlijk pas begin 2011 zijn beslag krijgen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 479, nr. 41).

Als voorts wordt gekeken naar de werking van toepassing van de Aedes beloningscode, moet worden vastgesteld dat deze onvoldoende werkt. Weliswaar voldoet de beloningscode aan de richtlijnen zoals deze worden voorgesteld door de AdviesARPA, maar kunnen enkele kritische punten naar voren worden gebracht. Zo zijn niet alle woningcorporaties aangesloten bij Aedes. De mate om invloed uit te oefenen is daarmee redelijk beperkt. Voorts is er geen sprake van een beloningscode die voor de sector een bindende werking heeft. Woningcorporaties zijn vrij om te bepalen of men gebruik maakt van de beloningscodes. Hierin zit een grote vrijblijvendheid in. Deze vrijblijvendheid is echter nog groter omdat toezichthouders ook de mogelijkheid hebben om van de beloningscode af te wijken. Als

verantwoording hierbij geldt dat de toezichthouder vervolgens de regel kan toepassen “pas toe of leg uit”.

Indien alle bovenstaande bevindingen in ogenschouw worden genomen, moet worden vastgesteld dat de Aedes beloningscode voor de sector tot op heden een nog onvoldoende sterk instrument is gebleken voor het bereiken van een normering. De toepassing ervan is nog te veel vrijblijvend. Deze vaststelling moet overduidelijk in het licht worden gezien van het recente kabinetsbesluit om het toezicht op de woningcorporaties ingrijpend te gaan versterken.

Bevindingen naar aanleiding van interviews

Tijdens de gehouden interviews zijn een aantal zaken naar voren gekomen die betrekking hebben op de normering van topinkomens. Zo komt op basis van de gesprekken met Aedes, NVTZ en Handvestgroep Publiek Verantwoorden naar voren dat de sectoren zich duidelijk verantwoordelijk voelen met het maatschappelijke oordeel zoals dat over de woningcorporaties, zorg en kwaliteit van uitvoeringsorganisaties bestaat. Zo ziet de NVTZ zichzelf als “rentmeesters van het maatschappelijk vermogen. Zorgvuldigheid ten aanzien van zorg maar ook bezoldiging is dus noodzakelijk”. In de uiting naar buiten lijkt dus een zeker besef te ontstaan. Aedes heeft een governance en beloningscode en de handvestgroep Publiek Verantwoorden een governance code waarbij een verantwoorde bezoldiging wordt voorgeschreven.

Vervolgens is de vraag gesteld in hoeverre een sanctionering effectief zou werken indien er geen normering kan worden bereikt door bijvoorbeeld een bindende beloningscode. Tijdens de interviews met Aedes en NVTZ, maar ook met de andere organisaties en vertegenwoordigers is de vraag gesteld of het instellen van een beloningscode wel effectief kan werken en in hoeverre een sanctionering op het overstijgen van de salarisnorm gewenst of mogelijk is. Uit deze interviews komt naar voren dat een sanctionering niet wenselijk en wellicht zelfs onmogelijk is. In dit verband kan worden genoemd dat op verzoek van de ARPA (Adviescommissie 2007) een beoordeling is uitgevoerd. In deze beoordeling komt naar voren dat een mogelijke wettelijke norm in strijd kan zijn met de internationale verdragen als het gaat om de vrijheid van vakverenging en de vrijheid van het collectief onderhandelen. Daarnaast is algemeen bekend dat onderhandeling van bezoldiging bij topinkomens nimmer onderdeel is van een collectieve onderhandeling; deze wordt individueel uitonderhandeld.

Daarenboven bestaat zelfs de mogelijkheid dat bijvoorbeeld bestuurders binnen een specifieke private sector zich verenigen en vervolgens via een eigen collectieve arbeidsovereenkomst de bezoldiging regelen. Relevant is daarom dat er een evenwicht wordt gevonden tussen de door het kabinet gewenste normering en een bindende beloningscode. Een bedoeld evenwicht zal door het instellen van wetgeving om genoemde juridische bezwaren waarschijnlijk niet haalbaar zijn. Een redelijk alternatief kan daarom wellicht worden gevonden in het ontwikkelen van een beloningscode per sector. Een goed voorbeeld is de beloningscode voor zorgbestuurders. Dat is een serieuze poging om te komen tot een normering die past in de adviezen van de ARPA en het standpunt van het kabinet.

Hoewel hiervoor geen wetenschappelijke onderbouwing kan worden gevonden kan mogelijk wel worden gesteld dat de toezichthouders in de zorg blijkbaar zich sterker weten te organiseren dan de sector woningcorporaties. Zo is door NVTZ en NVZD het initiatief genomen om te komen tot een bindende beloningscode. Het beeld bij de sector van woningcorporaties is aanmerkelijk anders. Deze sector is recentelijk onder toezicht geplaatst van een nieuwe autoriteit (Wonen, Werken en Integratie, 12 juni 2009). Daarnaast lijkt op basis van de gehouden interviews binnen de sector Zorg meer onderbouwd besef te bestaan (“de discussie over topinkomens scheidt het kaf van het koren” en “het gaat om een moreel

befef: er is een verschil tussen ondernemend gedrag vertonen en gevoel hebben ondernemer te zijn”) dan in de woningcorporaties (“er heerst bij woningcorporaties het gevoel dat de overheid hen pakt, terwijl zij private organisaties zijn”).

4.4.3. Discussie over bezoldigingsgegevens voortkomend uit WOPT rapportage

Vanuit het Kabinet of de Tweede Kamer zijn geen documenten beschikbaar die specifiek in gaan op inhoud van de WOPT rapportages. De betreffende rapportages zijn alleen aangeboden aan de Tweede Kamer (WOPT rapportage jaar 2004/2005, december 2006; WOPT rapportage jaar 2006, 19 december 2007; WOPT rapportage 2007, 19 december 2008). Dit wekt bevreemding omdat juist het Kabinet juist heeft aangegeven dat het openbaar maken en vervolgens het entameren van een discussie, een instrument is om een matiging c.q. normering te bewerkstelligen (Memorie van Toelichting, 2005).

Andere Tweede Kamer documenten laten vervolgens wel een ander beeld zien: een onvoldoende slagvaardig kabinetsbeleid. Op basis van deze documenten kan de conclusie worden getrokken dat de door het kabinet van ARPA overgenomen adviezen, tot op heden niet of nauwelijks tot concreet beleid hebben geleid. Deze praktijk heeft geleid tot onduidelijkheid over de beleidsmatige uitgangspunten en een reactief beleid omdat men (nog) niet is overgegaan tot een structureel beleid. Deze conclusie kan worden getrokken op basis van de volgende bevindingen:

- het kabinet had het voornemen om een marktconforme bezoldigingsnorm vast te stellen. Deze norm zou moeten bestaan uit een salaris dat niet uit zou stijgen boven de hoogste verantwoordelijke binnen de (semi-) publieke overheid, namelijk de Minister. Daarnaast was het kabinet van mening dat sprake zou zijn van een marktconform bezoldigingsniveau, indien het huidige Ministersalaris zou worden verhoogd met 30%. Deze verhoging zou vervolgens geleidelijk worden doorgevoerd: een eerste deel zou uit 10% bestaan. De oorspronkelijke bedoelde verhoging van 30% is uiteindelijk politiek niet haalbaar gebleken. Dit kwam vooral doordat de PvdA fractie tegen deze 30% verhoging stemde. Deze fractie vond het maatschappelijk niet verantwoord om een dergelijke significante salarisverhoging toe te passen. Om Met de Tweede Kamer had het Kabinet uiteindelijk overstemming bereikt om het Ministersalaris met 10% te verhogen. In een later stadium is deze 10% verhoging vervolgens niet doorgegaan vanwege de kabinetskeuze om niet in economische slechte tijden zichzelf een salarisverhoging toe te kennen (Ministerie van Binnenlandse zaken, Rechtspositie politieke ambtsdragers, 27 februari 2009);
- het kabinet heeft ondanks het gelijk houden van het Ministersalaris, vervolgens wel vastgehouden aan het normstellende uitgangspunt dat topbestuurders niet meer zouden mogen verdienen dan een het Ministersalaris plus 30%. Dit standpunt heeft ertoe geleid dat binnen de Tweede Kamer nooit overeenstemming kon worden bereikt over de daadwerkelijke norm. De keuze dat het Ministersalaris de norm is, maar vervolgens de daadwerkelijke norm vast te stellen op plus 30% bleek voor de verschillende politieke partijen een niet te hanteren uitgangspunt. Deze ontstane situatie bleek vervolgens voor veel politieke partijen een bron van partijpolitieke discussie; onderling en met de coördinerend vakminister. De discussie is zich door vooral linkse partijen sterk gaan focussen op het feit dat bestuurders meer verdienen dan de norm Ministersalaris. Daarnaast verdedigde de Minister een standpunt dat niet was gebaseerd op wetgeving. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 479, nr. 37) Door de ARPA wordt opgemerkt dat deze onduidelijkheid tot hinderlijke misverstanden en nadelige beeldvorming leidt (Adviescommissie rechtspositie politieke ambtdragers, mei 2009);

- het kabinet is na het uitkomen van het eerste rapport ARPA in 2005, nog (steeds) niet gekomen tot een besluitvorming van de normering en over de handhaving van de topinkomens in de (semi-) publieke overheid (Ministerie van Binnenlandse zaken, Rechtspositie politieke ambdragers, 27 februari 2009). Zo verwacht de Minister van Binnenlandse Zaken in het najaar van 2009 een wetsontwerp naar de Raad van State te kunnen sturen en een behandeling in de Tweede kamer in het voorjaar 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 479, nr. 41). Vervolgens dient een behandeling in de Eerste Kamer plaats te vinden. De eerste wetgeving kan dus pas eind 2010 worden verwacht. Gezien de verwachte intensiteit van de inhoudelijke discussie bij het onderwerp lijkt dit de meest gunstige verwachting. Dit trage invoeringstempo draagt niet bij tot een adequate aanpak op basis van een structureel beleid. Een dergelijk beleid leidt tot een behandeling van incidenten op het punt van bezoldiging (Tweede Kamer, Stemmingen, 18 december 2008 39-3556 en 39-3557);

De hierboven geschetste bevindingen dienen mijn inziens eveneens in het licht te worden geplaatst van de actuele tijdsgeest: het aanslaan van politici bij het zich voordoen van incidenten, een maatschappelijke weerstand bij excessieve beloningen en een economische recessie versus besteding van belastinggeld. Daarnaast is de kans aanwezig dat het politieke speelveld na de Tweede Kamer verkiezingen in 2011 en het economische klimaat medio 2010/2011 er anders uit zal zien. De politieke verhoudingen zullen dan wellicht weer anders zijn. Hierdoor kan er een ander politiek krachtenveld bestaan en andere politieke inzichten.

4.5. Op welke wijze kan door betrokkenen op een effectieve wijze gebruik worden gemaakt van Ministersalaris als bestuurlijke instrument?

Bij het onderzoek naar de beantwoording van deze vraag zal specifiek worden ingegaan op de vraag in hoeverre het Ministersalaris als bestuurlijk instrument kan worden gebruikt. De beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de gehouden interviews en de evaluatie van de WOPT. De combinatie van deze twee bevindingen werkt versterkend naar het vormen van een conclusie. De Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (ARPA) heeft er namelijk bewust voor gekozen om geen overleg aan te gaan met belangenvertegenwoordigers in de sectoren die onder de WOPT vallen. De hierbij gehanteerde overweging was dat men geen partij wenste te worden in belangdiscussies (Adviescommissie 2009). In het onderzoek heb ik echter een aantal belangrijke tegenstellingen kunnen waarnemen die uiteindelijk kunnen leiden tot een zo volledig mogelijke beantwoording van de onderzoeksvraag.

Op basis van het beschreven theoretisch kader is het duidelijk geworden dat de inhoudelijke breedte van de vraag nogal omvangrijk is. Zo is er een wet van toepassing verklaard, geldt er het doel van normering, is er een maatschappelijk proces in gang gezet en kunnen er mogelijk bepaalde leerervaringen worden opgedaan. Tenslotte richten de media en politiek regelmatig de schijnwerpers op het onderwerp. Om vervolgens de onderzoeksbevindingen op een heldere wijze te presenteren is er voor gekozen de volgende invalshoeken te gebruiken.

- Is het effect van het openbaarmakingregime zodanig dat daarmee de kabinetsdoelstelling (transparantie) wordt gehaald?
- Is er door het kabinet ingezette beleid sprake van een normerende werking?
- Leidt het kabinetsbeleid tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus?
- Werkt de berekeningsgrondslag van het gemiddelde ministersalaris naar tevredenheid?
- Zijn er mogelijke alternatieven en/of verbeteringen denkbaar?

Onderstaand worden de bevindingen per invalshoek weergegeven.

4.5.1. Is het effect van het openbaarmakingregime zodanig dat daarmee de kabinetsdoelstelling (transparantie) wordt gehaald?

De primaire beleidsdoelstelling van de WOPT is dat er openheid wordt gegeven over de beloningspositie en ontwikkeling van topfunctionarissen die in overwegende mate bekostigd worden uit publieke middelen. De ARPA heeft onderzoek gedaan naar de werking van de WOPT en komt tot de conclusie dat de wet leidt tot de beoogde jaarlijkse publicatie van topinkomens en dat het overgrote deel van de organisaties (97%) die wordt aangeschreven door BZK ook reageert. De ARPA constateert dan ook dat de WOPT een effectief instrument is om de primaire beleidsdoelstelling te realiseren (Adviescommissie 2009).

Opvallend is wel dat tot op het niveau van instellingen is niet bekend welke instellingen precies onder de WOPT vallen en daarom ook niet benaderd zijn of konden worden (Adviescommissie 2009). Het zou voor de hand liggen dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken wel over een uitputtend overzicht kan beschikken, gezien het feit dat dergelijke instellingen vanuit de overheid publieke middelen krijgen toegewezen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft wel een inschatting gemaakt van organisaties die waarschijnlijk daaronder vallen. Deze organisaties zullen actief worden benaderd om hen aan het bestaan van de WOPT te herinneren.

4.5.2. Is er door het kabinet ingezette beleid sprake van een normerende werking?

Het kabinet sprak de hoop uit dat van een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke- en semi-publieke sector een normerende en regulerende werking zou uitgaan en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus (memorie van Toelichting, 2005). De ARPA ziet dit niet als een specifiek doel van de WOPT en naar de mening van de Commissie zou dat ook te hoog gegrepen zijn. Uit het onderzoek dat de ARPA heeft gedaan is niet gebleken dat de WOPT op zich een permanent normerend effect heeft. In de periode dat de WOPT is ingevoerd is er wel een daling van het aantal functionarissen met een inkomen dat uitstijgt boven dat van een minister, maar inmiddels is er weer een groei zichtbaar. Daar staat tegenover dat gebleken is dat de WOPT geen opdrijvend effect heeft op de topinkomens (Adviescommissie 2009).

In dit verband kan een aanvulling worden gegeven zoals deze ook als is opgemerkt onder 4.2., namelijk het ontbreken van een discussie naar aanleiding van de openbaarmaking c.q. gerealiseerde transparantie. Weliswaar kan gesteld worden dat de WOPT een afdoend middel is voor aanlevering van de noodzakelijke gegevens. Een inhoudelijke discussie door kabinet met de Tweede Kamer ontbreekt echter. De gerealiseerde transparantie wordt hierdoor onvoldoende benut.

4.5.3. Leidt het beleid tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus?

In de beantwoording van deze vraag spelen diverse aspecten een rol. Om deze verschillende aspecten op een overzichtelijke wijze te presenteren zijn drie invalshoeken aangehouden, te weten een beantwoording vanuit salarisonderzoek, gebruik salarisnorm en de publieke opinie.

Salarisonderzoek

De ARPA heeft vanuit meerdere databases onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de bezoldiging en in het bijzonder vanaf de WOPT norm, het Ministersalaris. De Commissie stelt vast dat zich op incidenteel niveau uitschieters voordoen. Daarnaast is er in een

bepaalde periode een sprong te constateren in de loonontwikkeling. Hieraan ligt een duidelijk aanwijsbare beleidskeuze ten grondslag, namelijk een structurele arbeidsvoorwaardenverbetering overeenkomstig het advies van Commissie Van Rijn. Verder blijkt het aantal topfunctionarissen boven het ministersalaris jaarlijks toe te nemen. De ARPA ziet hierin de bevestiging van de eerdere constatering dat het ministersalaris systematisch achterloopt. De belangrijkste conclusie die uit de onderzoeken getrokken kan worden is dat bezien over een langere periode de topinkomens in de publieke- en semipublieke sectoren zich gemiddeld genomen gematigd ontwikkelen.

Deze conclusie is echter gebaseerd op een langere periode dan de WOPT van kracht is. Niet geconstateerd kan worden dat de WOPT leidt tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Het tegendeel, dat de WOPT dat zou belemmeren, is evenmin gebleken. De WOPT is nog te kort van kracht om hierover duidelijke conclusies te kunnen trekken.

De ARPA heeft geen bewijs gevonden dat de openbaarmaking van topinkomens in de (semi-) publieke sector leidt tot een opdrijving van de toplonen. Daarnaast is niet gebleken dat het normbedrag voor openbaarmaking tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag leidt. Met de openbaarmaking is alleen zicht op salarissen boven het normbedrag. Zicht op de salarissen beneden het normbedrag is alleen te verkrijgen door het doen van verder onderzoek.

Gebruik salarisnorm

Uit de gehouden interviews blijkt dat alle geïnterviewden het eens zijn met het kabinetstandpunt dat er een normering moet ontstaan. De huidige praktijk is ondoorzichtig en onvoldoende beleidsmatig vastgesteld. De norm Ministersalaris is hierbij weliswaar naar hun oordeel niet altijd doeltreffend, maar de normering is gewenst en noodzakelijk. De discussie zoals deze o.a. is ontstaan vanwege de WOPT dwingt organisaties om na te denken over een maatschappelijk besef, een inhoudelijke discussie te voeren over het eigen salarisgebouw en de rol van de toezichthouders te beoordelen en versterken.

Vastgesteld moet worden dat er een groot verschil bestaat in de visie van enerzijds de politiek en anderzijds de organisaties die met deze norm moeten werken. Zo beschouwen de sectoren Zorg, Woningcorporaties en ZBO's de norm als een instrument dat feitelijk niet op hen betrekking kan hebben. Zij zijn private organisaties. Het feit dat publieke belangen en geldstromen een rol spelen (sociale woningbouw en gezondheidszorg), speelt voor hen geen overwegende rol. De politiek ziet dit standpunt duidelijk anders. Vanuit de behartiging van het publieke belang en het aanzien van de overheid als "onkreukbaar", stelt men dat de betreffende organisaties zich op een door de politiek gewenste wijze verantwoordelijk achten en aan het beleid committeren. Om deze reden verwacht de politiek dat de bij wet vastgestelde organisaties zich houden aan de gewenste normering. Door het feit dat er geen dwingende wetgeving is om inkomens hoger dan het Ministersalaris te corrigeren, is men afhankelijk van het in gang gezette proces. Namelijk starten met openbaarmaking van de inkomens en het voorts op gang brengen van een discussie, mogelijk leidend tot een gewenste normering.

Opinie: media en politiek

Naast de hierboven genoemde feiten speelt, in de beoordeling of er sprake is van een gerechtvaardigd inkomensniveau van de topinkomens, ook de publieke opinie een voornamelijk rol. Deze bepalen veelal het maatschappelijke oordeel over topinkomens. Een van de geïnterviewde typeerde de soms dwingende werking hiervan als "geen democratie, maar een mediocratie".

Uit alle gehouden interviews komt het duidelijke standpunt naar voren dat er door de media en politiek niet altijd een voldoende correct gebruik en/of volledige weergave is van de feiten betreffende de bezoldigingspraktijk van topinkomens. Zo geeft de voorzitter van de Commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur aan dat “reacties vanuit politiek en media te veel zijn gericht op sturing op basis van excessen. Men kiest niet voor structuur door gemis aan politieke moed, maar reageert en eist wel acties op basis van incidenten. Daarnaast moet men het probleem zuiver beoordelen. Men moet de excessen uit de beeldvorming en opinie filteren en richten op invoeren van een structuur”.

Als men de bevindingen uit de interviews ten aanzien van media en politiek nader bestudeert, kan dit standpunt inderdaad worden onderbouwd. Zo reageert media over het algemeen pas op het moment dat sprake is nieuwswaarde, namelijk bij het zich openbaren van excessen. Deze bepalen vervolgens een duidelijke maatschappelijke beeldvorming. Een concreet voorbeeld is de vergoeding zoals de heer Van Leeuwen heeft ontvangen vanwege diens vertrek als voorzitter van de brancheorganisatie van woningcorporaties Aedes. Gedurende vrijwel een volledige week verscheen dagelijks een krantenartikel dat hoofdzakelijk inging op de ontstane collectieve verontwaardiging rondom de verstrekking van deze vergoeding (Volkskrant 11 april 2009, M. Rengers; Volkskrant 15 april 2009, P. de Vrije; Volkskrant 16 april 2009, R. Gerrits; Volkskrant 18 april 2009, R. Gerrits). In deze artikelen komen bewoordingen naar voren als “walging”, “kwaad bloed”, “vergeten waar we vandaan komen, de sociale huursector” en “geen enkel benul van wat er in de samenleving aan de hand is”. In de reeks van deze Volkskrant artikelen werd feitelijk maar in één inhoudelijke column een meer beargumenteerde visie weergegeven (Volkskrant, F. van Kalshoven, 18 april 2009). In deze column werd enerzijds een verband gelegd met de hoogte van de vergoeding op basis van geldende - democratisch vastgestelde - arbeidsrechtelijke wetgeving en anderzijds een beschouwing gegeven van het morele besef welk van toepassing zou kunnen zijn.

Naast media speelt de politiek een voorname rol in de maatschappelijke beeldvorming over topinkomens. Politici redeneren veelal sterk vanuit partijpolitieke standpunten. Dit heeft tot gevolg dat minder de nadruk ligt op de argumentatie vanuit een evenwichtig overzicht van feiten en omstandigheden, maar dat vooral met kracht partijpolitieke standpunten naar voren worden gebracht. In dit verband wordt vaak gebruik gemaakt van een (soms groots) aangezette symbooldiscussie. Onderbouwing hiervan kan worden gevonden uit een algemeen overleg: “Bestuurders bij de GGZ verdienen massaal meer dan de minister-president en een cliënt van een GGZ-instelling kreeg in 2004 EURO 2.400 om vrij te besteden en nu nog EURO 200.”, “In de publieke sector voer je geld van iedereen publieke diensten uit. Dat geld is niet bedoeld voor topinkomens”, “Collega van Raak pleit voor een systeem dat ze zelfs in Rusland zijn gepasseerd” en “Het zijn een beetje Antilliaanse toestanden aan het worden. Wij gaan onszelf 30% salarisverhoging toebedelen.” (Tweede Kamer 28-479). Daarnaast reageert de politiek in zijn algemeenheid veelvuldig op verschenen media-uitingen door middel van het stellen van Kamervragen. In dit verband kan wederom het punt naar voren worden gehaald dat naar aanleiding van de WOPT-rapportages door de Kamer vrijwel geen inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden.

4.5.4. Werkt de berekeningsgrondslag van het gemiddelde ministersalaris naar tevredenheid?

De ARPA heeft in haar evaluatie op dit punt een duidelijk oordeel uitgesproken. De berekeningsgrondslag leidt niet tot tevredenheid en gebruikt hiervoor zelfs de bewoording “neen”. De Commissie ziet hiervoor als een de meest fundamentele problemen dat de norm voor transparantie is gebaseerd op het feitelijk ministersalaris terwijl in het beloningsbeleid een norm van 130% van het ministersalaris wordt gebruikt. Voor een consistent beleid is een eenduidige en stabiele norm nodig. Er mag geen verschil zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd.

De geïnterviewde respondenten zijn eveneens van mening dat de berekeningsgrondslag niet naar tevredenheid werkt. De betrokken organisaties beschouwen de redenering dat de Minister aan het hoofd staat van de publieke organisatie en om deze reden ook de salarishnorm bepaalt, als een te eenzijdige benadering. Men is namelijk (eensgezind) van mening dat de diversiteit van de verschillende organisaties en sectoren het onmogelijk maakt om alles onder een en dezelfde noemer c.q. salarishnorm te plaatsen. Daarnaast kunnen er ook ongewenste effecten optreden als nu het Ministersalaris als maximum moet gelden. Dit was voorheen nog niet eens aan de orde. Daarenboven is men van mening dat de politiek met de keuze om de Minister als hoogste in rang te plaatsen, zich te veel bemoeit met de inhoudelijke afwegingen die de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties moeten maken. Enkele organisaties zijn bewust geprivatiseerd of verzelfstandigd om zodoende binnen een markt of meer bedrijfsmatige organisatieomgeving effectief te functioneren. In dit verband kan worden genoemd dat in het interview met Hay beloningsmanagement is gesteld dat “de totstandkoming van de salarishnorm een politiek machtsspel is geweest in plaats van een zorgvuldige afweging. Er moest snel een norm komen die door veel mensen begrepen kon worden: bestuurlijk en politiek. De norm is veel meer een waardeoordeel van wat een bestuurder in Nederland mag verdienen dan een studie voor een passende norm voor bestuurders. Soms is een ministersalaris te veel voor een bepaalde functie; in andere gevallen te weinig. Door het hanteren van de ministernorm richten alle betrokken zich naar dit niveau. Er zijn verschillen: vergelijk Staatsbosbeheer met een academisch ziekenhuis”.

Uit de interviews komt een tweede relevant punt naar voren. Namelijk de vraag of het ministersalaris als een marktconform niveau kan worden beschouwd. Afgezien van het feit dat meerdere betrokkenen pleiten voor een meer sectorale benadering dan alleen één norm, zijn alle betrokkenen het eens over het feit dat het Ministersalaris te laag is. De ARPA heeft vastgesteld dat het salaris een achterstand had van 30%. Het kabinet deelde dit standpunt maar heeft tot op heden het salaris niet met de beoogde 30% verhoogd. Door alle betrokkenen wordt dit gezien als een tactische fout om in de discussie met betrokkenen het Ministersalaris als argument te hanteren. Feitelijk wordt daarmee - volgens de geïnterviewden - indirect bevestigd dat de salarissen lager dan het huidige minister salaris, te laag liggen.

4.5.5. Zijn er mogelijke alternatieven en/of verbeteringen denkbaar?

De ARPA heeft in de evaluatie van de WOPT een duidelijke kritische opmerking geplaatst als het gaat over het verbeteren van de normering van de topinkomens. Zij is van mening dat het kabinet onvoldoende doortastend is in haar beleid op dit punt. Het baart de Commissie zorgen dat het kabinet wel alle adviezen vrijwel volledig heeft overgenomen, maar blijkbaar niet tot de wettelijke invoering kan komen. In die zin vraagt de Commissie zich zelfs af of het uitvoeren van de taakopdrachten wel een zinvolle bezigheid is geweest. Bedenklijker acht de Commissie het dat de politiek verzuimt een realistische norm vast te leggen. Zonder deze wettelijke norm kan de beloningsstructuur niet worden doorgevoerd en kan ook niet effectief worden opgetreden tegen onredelijk hoge salarissen. De Commissie gebruikt hierbij zelfs de typering dat “chaotisering dreigt”. De Commissie vindt het daarom wezenlijk dat er een structuur wordt ingevoerd waarmee een logica wordt gebracht in de verhouding tussen de verschillende politiek ambt dragers en ambtenaren.

Als naar de bevindingen van de interviews wordt gekeken, pleiten de geïnterviewde organisaties en beloningsadviseurs voor een meer sectorale benadering. Deze groep is van mening dat de sectoren als Zorg, Woningcorporaties en ZBO's vanuit hun marktpositie en onderlinge verschillen te divers zijn om onder het Ministersalaris als norm te vallen. Zij geven aan dat niet altijd het Ministersalaris het maximum moet zijn (kan hoger en lager zijn). Daarnaast zijn zij van mening dat er differentiatie mogelijk moet zijn tussen de verschillende

bestuurders vanwege de verschillen in factoren als verantwoordelijkheden, bevoegdheden, budgetverantwoordelijkheid, maatschappelijke impact en positie van een organisatie.

Zoals eerder genoemd achten alle geïnterviewden het van belang dat normering moet plaatsvinden. Echter, door het hanteren van een beloningscode per sector, is meer sprake van maatwerk waardoor meer recht wordt gedaan aan de diversiteit van het overheidsorganisaties. Borging van normering zou kunnen plaatsvinden door goedkeuring door de minister en een periodieke ijking van de salarissen. Een voorbeeld dat in dit verband kan worden aangehaald is de bindende beloningscode binnen de bestuurders binnen de sector Zorg.

4.6. Samenvatting

In het voorgaande is een weergave gegeven van de onderzoeksresultaten. Op basis van deze resultaten kan worden vastgesteld dat het door het kabinet ingestelde beleid om topinkomens in de publieke sector te normeren nog niet het beoogde effect heeft bereikt. Er is weliswaar meer transparantie ontstaan en de stijging in topinkomens blijkt gematigd te verlopen, maar de vraag is relevant op welke wijze dit tot stand is gekomen. De beoogde normerende wetgeving is immers nog niet gerealiseerd, er heeft geen inhoudelijke discussie binnen de Tweede Kamer plaatsgevonden en het aantal bindende beloningscodes is relatief beperkt. Als een voornaamste tekortkoming mag worden geconcludeerd dat er tot op heden nog geen salaris- en beheerstructuur is vastgelegd en er nog geen wettelijke normering van toepassing is. Het politieke debat en de publieke opinie lijken zich vervolgens in het bijzonder te richten op excessen en incidentele beoordeling van praktijksituaties.

Alle bevindingen afwegende kan worden vastgesteld dat het kabinet onvoldoende daadkrachtige sturing heeft getoond. Als bewijs hiervoor geldt dat het kabinet de tot nu toe uitgebrachte adviezen vrijwel geheel heeft overgenomen, maar dat dit nu toe nog niet heeft geleid tot een wettelijke norm en geldende salaris-en beheerstructuur. Het lijkt er dus veel op dat op het maatschappelijke proces haar werk heeft kunnen doen, zonder daadwerkelijke bestuurlijke sturing vanuit de politiek en het kabinet in het bijzonder.

Op basis van het hier gebruikte theoretische kader uit de neo-institutionele economie, is duidelijk een discrepantie aanwezig met de ideaaltypische theoretische oplossingen en de de praktijk als het gaat om de verdeling van eigendomsrechten en bestaan van transactiekosten. Deze discrepantie wordt hieronder ten aanzien van de twee aspecten toegelicht.

Als het gaat om de verdeling van eigendomsrechten kan namelijk worden geduid dat de principaal onvoldoende mogelijkheden heeft om de bezoldiging van de agent als drukmiddel te gebruiken bij de verdeling van eigendomsrechten. Het uiteindelijke doel - inkomensnormering - kan hierdoor niet worden gerealiseerd. Blijkbaar zijn de beloningsconstructies voor de agent niet voldoende uitdagend gedefinieerd om uiteindelijk tot de door de principaal gewenste gedragsverandering over te gaan.

Indien vanuit de neo-institutionele economie wordt gekeken naar de transactiekosten, kan de totstandkoming en de uiteindelijke uitvoering van deze afspraken hiervan worden gezien als een economische transactie. Voor het uitvoeren van deze economische transactie moeten vervolgens transactiekosten worden gemaakt, zoals parlementair debat, wetgeving, onderzoek door commissies en controle of handhaving. Echter, de gemaakte transactiekosten zijn niet in verhouding tot het beoogde resultaat. Zoals in bovenstaande paragraaf is geduid, is thans niet duidelijk vast te stellen of de gemaakte transactiekosten hebben geleid tot een efficiënte verdeling van de eigendomsrechten. De door het kabinet in- en voorgestelde instrumenten om uiteindelijk de agent te dwingen tot een gedragsverandering, zijn niet of nauwelijks ingevoerd.

Voor het verdere vervolg in het onderzoek kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan om de thans geldende beheerstructuur aan te passen zodat de transactiekosten worden verminderd tot een niveau waarop de economische transactie zo efficiënt mogelijk kan verlopen.

In het volgende hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag worden beantwoord. Het vormt daarmee de afronding van het inhoudelijke deel van het onderzoek. Om te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvraag is allereerst gestart met het onderbouwen van de motivatie en relevantie voor het onderzoek aangegeven. Vervolgens is het theoretisch kader samengesteld. Op basis van dit theoretisch kader zijn de uitgangspunten voor het onderzoek bepaald en is vervolgens het onderzoek uitgevoerd. Tenslotte zijn de bevindingen geformuleerd.

5.1. Hoofdvraag en deelvragen

Het onderzoek is gestart met het formuleren van een hoofdvraag. Deze is als volgt geformuleerd: Kan het kabinet met de thans in- en voorgestelde maatregelen de bezoldiging van bestuurders van zelfstandig bestuursorganen tot het gewenste niveau beïnvloeden? Indien deze vraag met “neen, dan wel niet voldoende” zal worden beantwoord, is de vraag welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de beoogde sturing te wel realiseren.

De hoofdvraag is vervolgens uitgesplitst in de volgende drie deelvragen:

- I Welk effecten heeft het drietal bedoelde instrumenten (normering tot Ministersalaris, openbaarmaking bezoldigingsgegevens en instellen van verplichte beloningscode) op de beheersing van het beloningspakket?
- II Leiden deze effecten tot beheersing van de beloning van bestuurders zelfstandige bestuursorganen?
- III Welke verklaring kan worden gegeven voor de in dit onderzoek vastgestelde negatieve of positieve werking van de instrumenten?

Onderstaand zal allereerst een beantwoording worden gegeven op de drie genoemde deelvragen. Vervolgens zal een antwoord worden gegeven op de gestelde hoofdvraag.

5.2. Beantwoording deelvragen

Welke effecten heeft het drietal genoemde instrumenten op de beheersing van het beloningspakket?

De door het kabinet voorgestelde instrumenten hebben geen duidelijke aanwijsbare werking laten zien met betrekking de beheersing van het beloningspakket. Hieronder wordt per instrument een toelichting gegeven.

Het eerste instrument - normering van de bezoldiging tot het Ministersalaris - is weliswaar veelvuldig in de politieke arena en media een onderwerp van gesprek geweest, maar dit heeft nog niet geleid tot een eenduidige en geaccepteerde norm. De voornaamste reden hiervoor is het ontbreken van een wettelijk kader en een beheersstructuur om de bezoldiging te monitoren. Daarnaast zijn er vanuit het kabinet en ambtelijke organisatie ook weinig overtuigende acties ondernomen om buiten een poging tot wettelijke normering te werken aan matiging. Men heeft zich in dit proces redelijk afstandelijk gehouden en initiatieven vanuit de betreffende sectoren laten komen en tot op bepaalde hoogte zelfs vrijgelaten. Daarnaast zijn betrokken toezichthouders niet of nauwelijks in staat geweest om de bedoelde normering door te voeren.

Het tweede instrument was het openbaar maken en vervolgens ter discussie brengen van de bezoldigingsgegevens. Het kabinet is erin geslaagd om een effectief wettelijk regime in te

stellen in de vorm van de WOPT. Het vervolgens ter discussie brengen van deze bezoldigingsgegevens is tot op heden nagelaten. De discussie heeft zich gericht op excessen, althans zoals deze naar het oordeel van de politieke partijen werden waargenomen.

Het derde instrument betrof het instellen van een verplichte beloningscode. Tot op heden is er nog geen beloningscode vastgesteld die aan de ZBO-bestuurders als verplichtend kan worden opgelegd. Deze vaststelling kan eveneens worden gedaan voor de in het kader van de WOPT aangewezen aandachtsgebieden, de sectoren zorg en woningcorporaties.

De afgelopen jaren heeft zich een gematigde stijging laten zien van de bezoldiging. Gezien het ontbreken van een daadkrachtig beleid vanuit het kabinet op dit punt, moet echter geconcludeerd worden dat het bedoelde kabinetsbeleid hier niet wezenlijk toe heeft bijgedragen.

Leiden deze effecten tot beheersing van de beloning van bestuurders zelfstandige bestuursorganen?

Zoals is vastgesteld is het aantal ZBO bestuurders dat de bedoelde bezoldigingsnorm overstijgt relatief beperkt. Opvallend is wel dat er een min of meer vaste groep van ZBO-bestuurders is dat over meerdere jaren gezien structureel meer dan de bedoelde norm een bezoldiging ontvangt. Dit betekent dat binnen deze groep eigenlijk geen sprake is van een normerend effect.

Welke verklaring kan worden gegeven voor de in dit onderzoek vastgestelde negatieve of positieve werking van de instrumenten?

Op basis van de hierboven gegeven beantwoording, is het niet mogelijk een positief effect te benoemen dat aanwijsbaar is na de in- en voorgestelde maatregelen.

Voor de negatieve effecten kunnen de volgende verklaringen worden gegeven. Allereerst is het kabinet is er tot op heden nog niet in geslaagd om tot komen tot een verdere uitwerking dan het innemen van een kabinetstandpunt. De focus is nog steeds te vaak en te veel op excessen: kabinetsbeleid is reactief in plaats van proactief. Hierdoor heeft het kabinet een onvoldoende effectief antwoord op de aanpak van het probleem tot normering van bezoldigingen tot het gewenste niveau.

Een tweede verklaring voor het negatieve effect is dat het kabinet een juridisch kader mist om daadwerkelijk het probleem structureel te benaderen en vervolgens aan te pakken. Het kabinet is al een geruime tijd bezig om een wetsontwerp in te dienen dat een wettelijke normering moet realiseren. Een verklaring voor deze trage aanpak ligt mogelijk in het feit dat er gereede twijfel bestaat in hoeverre in juridisch opzicht haalbaar is. Hierbij kan tevens worden opgemerkt dat de gemaakte transactiekosten te hoog zijn. Dit op grond van het feit dat door ARAP meerdere adviezen zijn uitgebracht en het kabinet het onderwerp voor een periode van jaren op een politieke agenda laat staan maar nog niet tot beleidsvorming is gekomen

Een derde verklaring voor het negatieve effect richt zich specifiek op de positie van ZBO's in Nederland. Deze zijn in het verleden vaak relatief veel vrij gelaten in de uitvoering. Sterker nog, deze zijn bewust op afstand geplaatst zodat de politiek zich meer op de eigenlijke beleidstaak kon richten. Daarbij is in de loop der jaren een cultuur ontstaan dat bepaalde niveaus van bezoldiging maatschappelijk verantwoord zijn. Dit is weer ingegeven in de veronderstelling dat het kunnen krijgen van competente bestuurders gekoppeld is aan een bepaald niveau van bezoldiging. Door de maatschappelijke aandacht voor publiek verantwoord ondernemen, is het punt van bezoldiging bij ZBO's in de belangstelling komen

te staan. Tot op heden is er ook nog nauwelijks een poging ondernomen om bijvoorbeeld een verplichte beloningscode of salarisstructuur te ontwerpen die een nadere controle en normering kan realiseren. Deze beschrijving kan worden gekoppeld aan het verschijnsel informatieasymmetrie, zoals beschreven in het theoretisch kader. In dit geval heeft de principaal onvoldoende informatie over de agent doordat deze in het verleden relatief is vrij gelaten in de uitvoering van taken/contract. De agent heeft hier in dit opzicht een voordeel. Hij kan naar eigen inzicht zijn doelstelling nastreven en uitwerken; uiting van free riders gedrag.

5.3. Beantwoording hoofdvraag

Kan het kabinet met de thans in- en voorgestelde maatregelen de bezoldiging van bestuurders van zelfstandig bestuursorganen tot het gewenste niveau beïnvloeden?

Op basis van de beantwoording van de hierboven genoemde deelvragen moet worden geconcludeerd dat niet kan worden aangetoond dat het kabinet met de thans in- en voorgestelde maatregelen de bezoldiging van ZBO bestuurders tot een gewenst niveau kan beïnvloeden. Van de maatregel - openbaarmaking bezoldigingsgegevens - is niet vast te stellen of hierbij sprake is geweest van een daadwerkelijk normerend effect. De overige maatregelen zijn nog niet tot uitvoer gebracht in de vorm van wetgeving of verplichte beloningscode.

5.4. Reflectie op onderzoek

Terugkoppeling op theorie

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om gebruik te maken van de theorie vanuit de neo-institutionele economie. De hierbij behorende leerstukken van principaal-agent theorie, eigendomsrechtentheorie en transactiekostentheorie hebben o.a. het theoretisch kader gevormd voor het hier gehouden onderzoek. Er is voorts onderzocht of het theoretisch kader verder versterkt zou kunnen worden met andere theorieën. Dit was niet het geval.

In het verlengde hiervan is mij opgevallen dat er relatief weinig wetenschappelijke theorie voorhanden is over de wijze waarop bepaalde typen van bezoldigingsconstructies van invloed kunnen zijn op het gedrag van ZBO-bestuurders en specifiek binnen de principaal/agent-relatie. Deze informatie is er bijvoorbeeld voor beursgenoteerde bedrijven wel, echter ZBO's hebben een aantal verschillende elementen die niet gelijk zijn te trekken met private ondernemingen. Zo is er geen sprake van een duidelijke concurrentie op een vrije markt: ZBO's vervullen vaak monopolieposities. Daarnaast geldt er een ander regime van toezichthouders. Bij private ondernemingen kan sprake zijn van aandeelhouders en toezicht door Raad van Commissarissen; bij ZBO's bestaat er een beperkte ministeriele verantwoordelijkheid en zijn er verschillende vormen en gradaties van toezicht.

Het zou daarom gewenst zijn dat er nadere theorievorming ontstaat over hoe vanuit de neo-institutionele economie het drukmiddel bezoldiging van ZBO-bestuurders door een principaal kan worden aangewend om invloed uit te oefenen op de agent. Meer specifiek zou dus nader onderzoek moeten plaatsvinden naar het effect op bepaalde bezoldigingsconstructies voor ZBO's. Deze bevindingen kunnen wellicht een betere basis vormen om de relatie principaal-agent beter te onderbouwen, en te laten zien op welke wijze de principaal rekening kan houden met bepaalde cognitieve- en gedragskenmerken teneinde de verdeling van eigendomsrechten te maximaliseren.

Theoretische invalshoek voor aanvullend onderzoek: Vroom's Expectancy theorie

In dit onderzoek is gekeken op welke wijze de relatie tussen principaal en agent is ingericht teneinde te beoordelen of het kabinetsbeleid effectief is gebleken. Voor een uitgebreider aanbod aan wetenschappelijk onderzoek zou het aan te bevelen zijn de bezoldiging van ZBO-bestuurders vanuit een andere theoretische invalshoek te onderzoeken. Namelijk op welke wijze bestuurders gemotiveerd raken om prestaties te verrichten die leiden tot een bevredigend resultaat. Een van de meest belangrijke motivatietheorieën is de expectancy theorie van Vroom. Deze theorie houdt zich bezig met de vraag op welke wijze medewerkers een keuze maken tussen verschillende alternatieven en niveaus van inzet (Mullins, L.J.; Plooi, F. en de Vries, J., 2007).

Het uitgangspunt van deze theorie is dat indien de organisatie het gedrag van werknemers wenst te beïnvloeden, de organisatie bekend moet zijn met de motieven en waardesystemen van zijn werknemers. In de praktijk zal vervolgens een onderzoek plaatsvinden welke emolumenten van het beloningspakket voor een werknemer voldoende motivatie opleveren om een gedragsverandering te ondergaan.

Meer specifiek naar het onderwerp van bezoldigingsbeleid van bestuurders kan worden onderzocht welke beloningsemolumenten voor de bestuurder bepalend zijn om gedrag zodanig aan te passen dat men akkoord gaat met een aanpassing van de bezoldiging tot een gewenst niveau (het Ministersalaris).

Methode van onderzoek

Bij het opstellen van de onderzoeksvraag was in eerste instantie de mogelijkheid besproken om inzicht te verkrijgen in de bezoldigingsproblematiek door onderzoek te doen naar de individuele bezoldigingsconstructies van ZBO-bestuurders, evenals een interview met enkele bestuurders te voeren. Deze informatie had wellicht een nog scherpere input van de groep respondenten verkregen. Deze optie is in een later instantie niet meer gebruikt. Dit vanuit de verwachting dat de bereidheid bij de beoogde respondenten onvoldoende zou zijn; de benadering zou te persoonlijk zijn. Vervolgens heeft de focus van onderzoek zich verlegd naar de actoren zoals deze zijn betrokken bij het beleidsonderwerp.

5.5. Aanbevelingen voor de praktijk en wetenschap

Er mag worden gesteld dat de thans geformuleerde en/of uitwerking van de principaal-agent relatie tussen minister en zbo een onvoldoende effect heeft. De verdeling van eigendomsrechten is onvoldoende vastgelegd en er is sprake van te hoge transactiekosten. Hieronder volgen enkele aanbevelingen voor de praktijk en wetenschap om een nader onderzoek te doen teneinde andere wel effectieve(re) instrumenten toe te kunnen pas op de normering van bestuurdersbezoldiging in ZBO's.

Vaststellen beloningstructuur

Indien het daadwerkelijk de keuze is van het kabinet om invloed te willen uitoefenen, is de eerste maar vooral ook voornaamste aanbeveling, is het een noodzaak om op korte termijn een beloningstructuur vast te stellen. Deze structuur moet de mogelijkheid creëren om een sterkere invloed uit te oefenen op de wijdverspreide en min of meer los functionerende groep van ZBO's. Deze salarisstructuur moet naar mijn oordeel bestaan uit (1) een bindende beloningscode voor de sector ZBO-organisaties, (2) gebaseerd op een functie- en indelingsstructuur, (3) een beloningscommissie welke als toezichthouder de vakministers bij ZBO bestuurders een advies geeft en (4) een periodieke benchmark.

Deze structuur moet de vakministers de mogelijkheid geven tot het stellen van regels ten aanzien van bezoldiging en voorts de mogelijkheid regels en het daadwerkelijk aangaan van een inhoudelijke discussie over de wijze waarop bezoldiging van bestuurders omgaan. Het kabinet heeft als principaal meerdere formele bevoegdheden. Deze worden om verschillende redenen - en zoals in dit onderzoek eerder genoemd - echter niet voldoende benut.

Een factor die hierbij van toepassing is het element van zogenoemd doorpakken. Tot op heden is de politieke arena de omgeving waar de meeste activiteit plaatsvindt als het gaat om beleidsvorming met betrekking tot dit onderwerp. De minister kan echter ook een keuze maken om resultaten te bereiken vanuit de ambtelijke arena. Men kan namelijk de sector ook actief benaderen, een inhoudelijke discussie aangaan en op basis van onderhandeling komen tot een gewenste normering. In deze onderhandeling kan de Minister gebruiken maken van de mogelijkheid om het oorspronkelijk bedoelde marktconforme Ministersalaris als geldende norm te hanteren. In feite gaat het hier om een herdefiniëring van het contract tussen principaal en agent.

Mijn overtuiging is dat met deze tactiek meer resultaat valt te behalen dan toe nu toe het geval is. De wijze waarop de toezichthouders en bestuurders in de sector zorg trachten te komen tot een bindende beloningscode, kan hiervoor als overtuigend bewijs dienen.

Beloningscode voor ZBO's

Zoals hierboven is genoemd ben ik een voorstander om per sector een bindende beloningscode vast te stellen waarbij een functiegebouw van toepassing is. Hierbij geldt het argument dat het momenteel voor het kabinet erg lastig is om een effectieve sturing te laten plaatsvinden op het beloningsbeleid van de verschillende ZBO's. Het is nodig om te kunnen werken met een omvattende structuur voor de gehele sector waardoor een overzicht kan ontstaan. Om te kunnen werken met een zekere ordening van afhankelijkheden als verantwoordelijkheden, bevoegdheden, complexiteit van de ZBO-organisatie en publieke impact, is het nodig om een structuur te ontwerpen. Het argument van ZBO's dat deze ordening niet mogelijk is, omdat feit dat het aantal ZBO organisaties groot en divers is, is wat mij betreft niet van toepassing. Er zijn voldoende functiewaarderingstechnieken voorhanden die met een voldoende abstractie naar de verschillende afhankelijkheden kunnen kijken waardoor een ordening van toepassing kan zijn. Juist deze technieken zijn er om te zorgen dat er een ordening kan ontstaan binnen verschillende situaties.

Door de bindende beloningscode en het functiegebouw is het voor de vakminister mogelijk om een sturingsinstrument te benutten waardoor de hoogte van de transactiekosten kan worden verminderd om een bezoldigingsbeleid in te voeren. De principaal heeft namelijk in deze situatie een contractuele maar vooral een bindende afspraak met de agent

Vaststellen van een geloofwaardige en eenduidige norm

Zoals in deze scriptie overduidelijk naar voren is gekomen, is het kabinet er tot op dit moment nog niet in geslaagd om een eenduidige norm vaststellen voor de betrokken bestuurders. Hierbij wenst het kabinet het Ministersalaris als norm te hanteren, maar voor enerzijds de Wopt en anderzijds het feitelijke salaris van de Minister gelden twee verschillende bedragen. Deze omstandigheid maakt een bedoelde aanpak tot een gewillige prooi voor politiek en betrokken bestuurders. Men is hierdoor in staat om onduidelijkheid te creëren en voorts ontstaat mede hierdoor een impasse. Het gevolg is dat zich hierdoor bij bestuurders het free riders gedrag voordoet, zoals beschreven in de neo-institutionele economie. Het is dus noodzakelijk om een eenduidige norm vast te stellen. Gezien de politieke standpunten ligt het voor de hand om te starten met het door ARPA voorgestelde bezoldigingsniveau te hanteren.

Naast de noodzaak tot het vaststellen van een eenduidige norm komt uit het onderzoek naar voren dat het Ministersalaris als bezoldigingsnorm niet altijd voldoende toereikend is voor de functies van ZBO bestuurders. In reactie hierop ben ik van mening dat het mij niet verstandig lijkt om het ministersalaris als geldende norm te hanteren. Een nuance moet mogelijk zijn. Bestuurder zijn van een uitvoeringsorganisatie en het ambt minister kan verschillend zijn; ook hoeft niet voor alle ZBO-bestuurders het Ministersalaris als maximum te gelden. Het staatsrechtelijke argument dat de Minister volledig eindverantwoordelijk is, acht ik een te formeel-juridisch standpunt. De werkelijkheid is dat de ZBO-organisaties bewust op een afstand zijn geplaatst en niet altijd onder het directe toezicht van de Minister behoeven staan. Sterker nog, men wenst het zo te zijn dat de Minister minder direct toezicht hoeft uit te oefenen door de betreffende overheidstaak te verzelfstandigen.

De hier bedoelde instelling van het functiegebouw en periodieke peiling aan de hand van een salarisbenchmark, dient uit te wijzen welke bezoldigingsniveau van toepassing dient te zijn.

Variabele beloning ter versteviging van principaal/agent-relatie.

Op basis van het praktijkonderzoek komt bij enkele respondenten duidelijk naar voren dat er een aversie bestaat tegen beloningsconstructies waarbij sprake is van bonussen. Deze aversie wordt vaak ingegeven door de excessen binnen private maar soms ook publieke sector. Naar mijn oordeel is dit oordeel te sterk gebaseerd op vooroordelen. In de beschikbare wetenschappelijke theorie komt namelijk naar voren dat de transactiekosten binnen de principaal/agent-relatie kunnen worden verminderd indien er sprake is van een variabel beloningsdeel. De principaal heeft daarbij de mogelijkheid om meer druk uit te oefenen om de agent te sturen. Het is daarom aan te bevelen om nader onderzoek te doen welke individuele beloningsconstructies bij ZBO bestuurders er bestaan, welke vormen van flexibele beloningen passend kunnen werken en onder welke voorwaarden deze variabele beloningen moeten worden toegekend (prestatieafspraken, termijnen, rol toezichthouders en openbaarheid).

In aansluiting op de door enkele respondenten geuite aversie tegen variabele beloning, kan ik daar waar het excessen betreft hier tot op een zekere hoogte mee eens zijn. Naar mijn mening is het echter essentieel dat het huidige momentum (aandacht voor inkomensnormering bij bestuurders) wordt gebruikt om te komen tot een structurele wijziging. In de daadwerkelijke uitvoering moet daarbij rekening worden gehouden met een meer streng en rechtvaardig optreden door toezichthouders.

Moreel besef

In het theoretisch kader is als een afsluitende vraag gesteld waarom de actoren binnen een principaal-agent relatie zich niet optimaal inzetten voor samenwerkend gedrag. Zoals is in dit onderzoek is geconcludeerd heeft het beoogde kabinetsbeleid een onvoldoend effect gehad. De formele contractsrelatie tussen principaal en agent is hiervoor onvoldoende uitputtend gedefinieerd en uitgewerkt. Naar mijn mening - en zoals hierboven al benoemd - is het een mogelijkheid om vanuit een meer proactieve houding de onderhandeling met betreffende organisaties aan te gaan.

Het formuleren van het contract is voornamelijk instrumenteel van karakter. Daarnaast is het voor het realiseren van een beoogde verandering noodzakelijk om het heersende normen- en waardensysteem te herbeoordelen: verandering van stijl en mate van verantwoordelijkheidsbesef. Een aanvullend middel om te komen tot een normering van bezoldiging is het inhoudelijk bespreekbaar maken van moreel besef in relatie tot het realiseren van een maatschappelijk verantwoorde bezoldiging. Volgens mijn observatie worden veel bestuurdersposities ingevuld door mannen wat een eigen bestuurderscultuur met zich meegeeft, is primair vaak sprake van een neiging tot vergroting van macht, invloed

en welvaart, vervullen toezichhouders niet altijd een onafhankelijke rol en is coöptatie van bestuurders en toezichhouders een factor.

6. Literatuur

Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (april 2004). *Over dienen en verdienen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (november 2005). *Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (oktober 2006). *Advies beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (september 2007). *Normeren en waarderen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (mei 2009). *GeWopt en gewogen. Evaluatie van de wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken

Blum, Jürgen en Manning (2007). *Public Management Reforms in the OECD*. OECD.

Bogt ter, H (1999). Financial and economic management in autonomized Dutch Public organisations. *Financial Accountability & management*, 15:3 (pp. 329-348)

Bokkes W. (1989) *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering*, Enschede, 1989.

Coase, R.H. (1937). The nature of the Firm. *Economica*, vol 4.

Depken C., Nguyen G. en Sarkar G. (17 november 2005). *Agency Costs, Executive Compensation and External Monitoring: A Stochastic Frontier Approach*. Belkcollege.

Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2006). Jaarrapport 2006. *Commissie Tabaksblad*.

Van Es H, Van der Laan G, Engesaeth, E.J.P. en Selker, C.A.S (november 2007) *De relatie tussen de bezoldiging van bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en de prestaties van deze ondernemingen*. Rijksuniversiteit Groningen.

Fama en Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of law and Economics* vol. 26, no 2.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2000). Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties.

Hart, Shleifer en Vishny (1997). The proper scope of government. *Quarterly Journal of Economics*.

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Coutinho.

Hendrikse, G.W.J (1998). *Moderne Organisatietheorieën*. Schoonhoven.

Hondegem, A. (2006). Presentatie tijdens OECD Expert meeting voor performance-based arrangements: 15-16 september 2006 te Den Haag.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2006). www.wetten.overheid.nl

Ketelaar, A., Manning N., en Turkisch E. (2007). *Performance-based arrangement for senior civil servants OECD and other country experiences*. OECD

Koelé, T (31 december 2008) Defensie mag benoeming oud-topmilitair niet blokkeren. *Volkskrant*.

OECD (2006) Strategic Human Resource management survey. *OECD*

Lane, J.E. (2000). The contracting state: no risk for organisational failure. *New public management*. Londen, Routledge. (pp.192-221)

Langerak P. en Sijm R. (2008). Publieke zaak gebaat bij bestuurdersbeloning. *Praktijkblad Arbeidsvoorwaarden*.

Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (april 2008). Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Lowndes, V. en Skelcher, C. (1998) The dynamic of Multi-organisational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76:2 (pp. 313-332)

Memorie van toelichting Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (2005). *Sdu Uitgevers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 189, nr.3.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (12 september 2007). Persbericht. *Commissie adviseert bevoegdheden van ministers ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen beter te regelen*. www.bzk.nl

Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (red) (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (2^e druk), Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Mullins, L.J.; Plooi, F. en de Vries, J. (2007). *Management van gedrag: individu, team en organisatie*. Pearson Education

Osborne, D., en Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. *Reading, Mass. Addison-Wesley, Chapter 1*

Pollit, C, Van Thiel, S., Steijn, B. (2007) "New Public Managers" in Europe: Changes and Trends. *Palgrave Macmillan* (p 90 – 106).

Rhodes, R., (1997) Reinventing Whitehall, 1979-1995: hollowing out the state? Understanding governance. *Buckingham, Open University Press*. (pp. 87-111)

Smullen A., Van Thiel S., en Pollitt C. (2001) Agentschappen en de verzelfstandigingparadox. *Beleid en Maatschappij*, 28:4 (pp. 190-201)

Staatscourant (14 maart 2006). Regeling berekening gemiddelde belastbare loon ministers. *Staatscourant 14 maart 2006, nr. 52/ pag. 9*.

Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodische inleiding*. Coutinho.

Tweede Kamer 28-479. Vergaderjaar 2008-2009, 28-479, nr. 41.

Tweede Kamer 39-3556. (18 december 2008). Stemmingen

Uffelen van, X (2008). *Het grote graaien*. Meulenhoff.

Uffelen van, X (31 december 2008). Hoge topsalarissen zijn verschijnsel uit verleden. *Volkskrant*.

Velthoven van, B.J.C. en Wijck van, P.W.(2001). Recht en efficiëntie. *Deventer*

Volkskrant (18 april 2009) F. van Kalshoven. *Willem van Leeuwen en de wilde beesten*

Volkskrant (11 april 2009) M. Rengers. *Aedes geeft voorzitter 1 miljoen bij afscheid*.

Volkskrant 16 april 2009, R. Gerrits. *Geen 1 miljoen euro bij een vrijwillig vertrek*.

Volkskrant 18 april 2009, R. Gerrits. *Corporaties "walgen" van premie Aedes-voorzitter*.

Volkskrant (15 april 2009) P. de Vrije. *Willem wist alles beter. Inderdaad*.

Vries de, P. (1992), *De lastige verhouding tussen departement en agent - De departementale bekostiging in het licht van de principaal agent-benadering*. Enschede, 1992.

Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (2006). www.wetten.overheid.nl.

Williamson, O.E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. *New York: The Free Press*.

WOPT rapportage jaren 2004/2005 (december 2006). Ministerie van Binnenlandse Zaken.

WOPT rapportage jaar 2006 (19 december 2007). Ministerie van Binnenlandse Zaken.

WOPT rapportage 2007 (19 december 2008). Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Wonen, Wijken en Integratie (12 juni 2009). *Voorstellen woningcorporatiestelstel*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.

ZBO's binnen kaders (23 augustus 2007). *Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's*. Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's.

7. **Bijlagen**

Bijlage 1 Salarisontwikkeling politieke ambtsdragers en topbestuurders binnen (semi-)overheid (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, 2004).

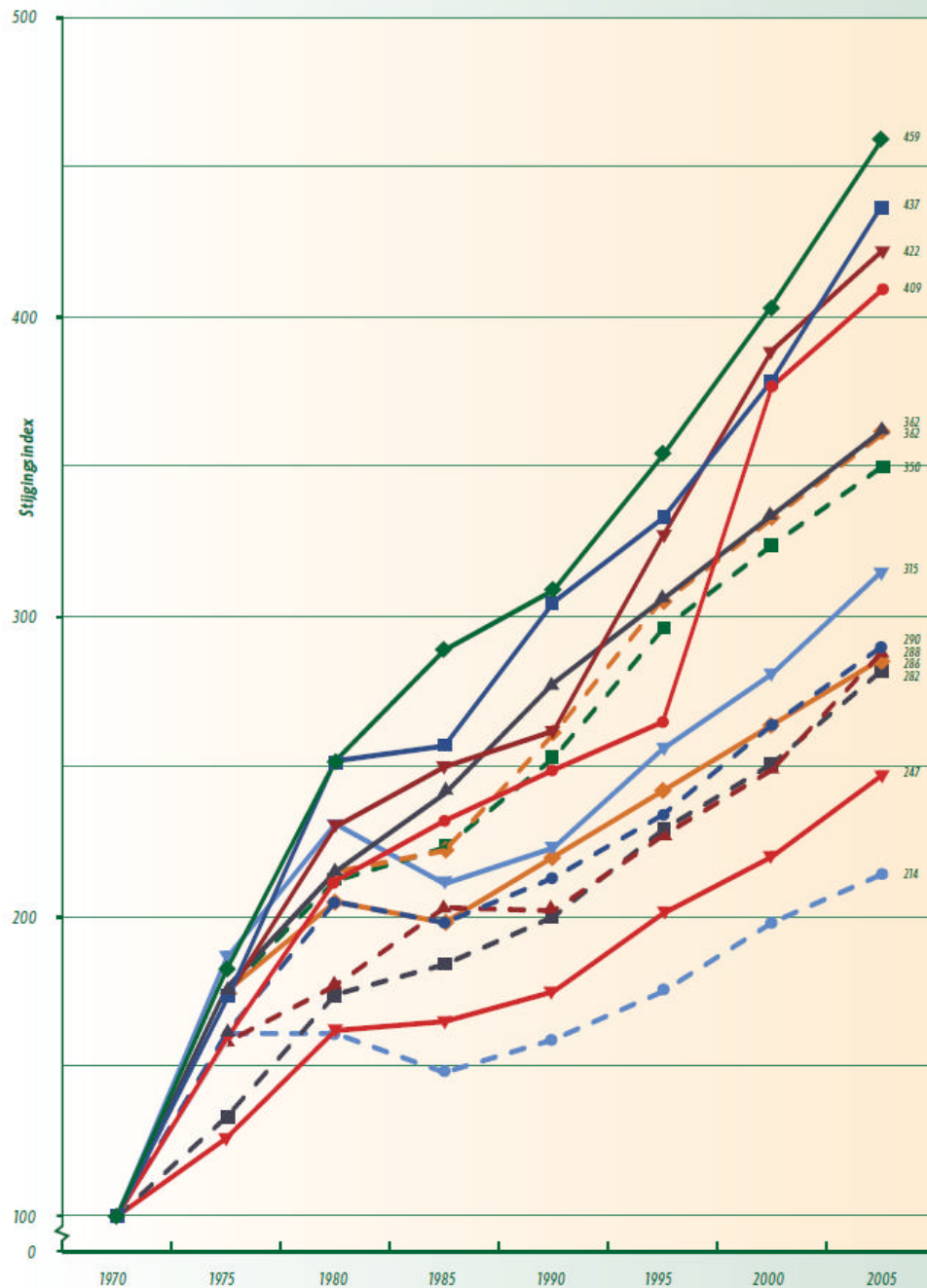
Bijlage 2 Lijst geïnterviewden personen

Bijlage 1

Extra informatie bij Hoofdstuk 22: Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers, pagina 11/12.

Grafiek 1

Onderlinge vergelijking stijgingsindex bruto loonontwikkeling



Bron: Min BZK

Bijlage 2

Lijst geïnterviewde personen

In het kader van dit onderzoek is met de volgende personen een interview afgenomen. De volgorde is bepaald aan de hand van de datum waarop het interview is afgenomen.

de heer drs. P.L. Langerak

Business development leader/senior consultant Hay Group bv
datum interview: 4 april 2009

mevrouw mr. R.G.M. Sijm

managing consultant Haygroup bv
datum interview: 4 april 2009

de heer mr. A. Luijten

senior beleidsadviseur Aedes
datum interview: 7 april 2009

de heer J.J.K. Gerards

directeur Nederlandse Vereniging Toezichhouders Zorginstellingen
datum interview: 10 april 2009

de heer W.W.I. van Beek

lid VVD fractie Tweede Kamer der Staten Generaal
datum interview: 15 april 2009

de heer drs J. Kenter

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Coördinator topinkomensbeleid publieke en semipublieke sector.
Ambtelijk secretaris commissie Dijkstal (Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers).
datum interview: 17 april 2009

de heer H.F. Dijkstal

voorzitter commissie Topinkomens politieke ambtsdragers, top ambtenaren en bestuurders semipublieke sector
datum interview: 20 april 2009

de heer mr. U.H. Oelen

voormalig secretaris handvestgroep Publiek Verantwoord
datum interview: 17 juni 2009