

# Graaiers aan de top of slecht betaalde job?

*De invloed van de Wet Normering Topinkomens (WNT) op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector.*



## Radboud Universiteit

Naam: Jurian Koopman, BSc  
Studentnummer: s4618491  
Datum: 14-10-2020  
Woordenaantal: 22.987  
Scriptiebegeleider: Dr. S.J. Stiller/ dr. M.L. van Genugten  
Stage instituut: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Stagebegeleider: D. Philippa  
Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen  
Opleiding: Master Bestuurskunde  
Specialisatie: Beleidsadvisering

## **Voorwoord**

Voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van mijn master Bestuurskunde. Deze scriptie is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De termijn waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden is van februari 2020 tot en met september 2020.

Nadat ik mijn bachelor Politicologie afgelopen jaar had afgerond, ben ik overgestapt naar de master Bestuurskunde om mij meer te kunnen verdiepen in het functioneren en de inrichting van organisaties in en om het openbaar bestuur. Nadat ik de meeste vakken had gevolgd, ben ik met veel enthousiasme begonnen aan de stage bij het Ministerie van BZK op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering (TEA). Ik heb deze stageperiode als zeer leerzaam en plezierig ervaren. De stage sloot naadloos aan bij het specialisme Beleidsadviesing dat ik volg binnen de master Bestuurskunde. Tijdens deze stageperiode heb ik verschillende werkzaamheden mogen verrichten en van dichtbij kunnen meemaken wat werken bij het Rijk inhoudt.

Ik wil graag van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Het is mede hun verdienste dat deze scriptie tot voltooiing is gebracht. Te beginnen met mijn stagebegeleider Daniëlle Philippa voor de leerzame gesprekken, het betrekken bij werkzaamheden, het helpen met mijn scriptie en het vertrouwen in mij om als stagiair werkzaam te mogen zijn bij het ministerie. Ook de rest van het TEA team wil ik bedanken voor de fijne samenwerking, het meenemen in werkzaamheden, de kennisoverdracht en de collegialiteit. Een groot compliment voor de manier waarop dit team mij thuis heeft laten voelen in Den Haag, ook in de tijd van COVID-19. Verder wil ik mijn twee scriptiebegeleiders bedanken. Ten eerste mevrouw Stiller die mij op weg heeft geholpen met mijn scriptie. Ondanks de komst van het COVID-19 virus heeft ze ervoor gezorgd dat de begeleiding op afstand zo goed mogelijk is verlopen. Ten tweede mevrouw Van Genugten die tijdens het schrijven van mijn scriptie instapte en mij fantastisch begeleid heeft. Ondanks de vele aanpassingen die gedaan moesten worden heb ik altijd het vertrouwen gevoeld van mevrouw Van Genugten dat deze scriptie tot een mooi einde zou kunnen komen. Hoe zij mij hierdoor heen heeft geholpen verdient een groot compliment. Tot slot dank ik de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Door deze interessante en leerzame gesprekken ben ik veel te weten gekomen over de publieke sector en ben ik in staat gesteld om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden.

Ik wens u veel leesplezier!

Nijmegen, oktober 2020

Jurian Koopman

## **Samenvatting**

In deze scriptie is een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de Wet Normering Topinkomens (WNT) invloed heeft op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector. Deze vraag is beantwoord aan de hand van een kwalitatief onderzoek naar de in- en uitstroom van bestuurders in de (semi)publieke sector. Binnen dit kwalitatieve onderzoek staan de factoren beloning, werktevredenheid en waardering in de in- en uitstroom sinds de komst van de WNT centraal. De beantwoording bestaat uit een analyse van enerzijds de in- en uitstroom van bestuurders en anderzijds de directe en indirecte relatie van de factor beloning op deze in- en uitstroom sinds de komst van de WNT. De onderzoeksmethode die gehanteerd is voor dit onderzoek bestaat uit het voeren van interviews met bestuurders en executive-searchbureaus binnen de (semi)publieke sector. Op basis van deze interviews zullen scores worden gegeven op basis van de operationalisering van de in- en uitstroom van bestuurders en de directe en indirecte relatie van de factor beloning op de in- en uitstroom van bestuurders sinds de komst van de WNT.

Uit de analyse van de interviews komen de volgende conclusies. Ten eerste is er op bepaalde plekken in de (semi)publieke sector sprake van veranderingen met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders sinds de komst van de WNT. In de toplaag van de zorg, woningbouwcorporaties, energienetwerksector en bij de kleinere WNT- instellingen zijn signalen dat het moeilijker is geworden om bestuurders te vinden dan vóór de WNT. Ten tweede verklaart de WNT maar in beperkte mate de veranderingen met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders omdat uit de resultaten blijkt dat bestuurders de hoogte van hun beloning niet heel belangrijk vinden. Slechts in enkele gevallen zijn er de afgelopen jaren bestuurders geweest die een probleem hebben gemaakt van de komst van de WNT I of WNT II. In hoeverre bestuurders waarde hechten aan de hoogte van hun beloning ligt vooral aan de Public Service Motivation en persoonlijke situatie van de bestuurder. Over het algemeen blijkt uit dit onderzoek dus dat bestuurders het normeren van topinkomens geen issue vinden om wel of niet te willen instromen bij een instelling binnen de (semi)publieke sector. Verklaringen voor de veranderingen die in de in- en uitstroom worden opgemerkt zijn vooral te zoeken in de vergrijzing, benoemingstermijnen in de woningbouwcorporatiesector en in beperkte mate de WNT. Ten slotte blijkt dat de beloning weinig invloed heeft op de werktevredenheid en waardering van bestuurders. Slechts op het gebied van materiële waardering in de vorm van beloningsverhoudingen tussen functie-zwaarte en de beloning zijn er voorbeelden van bestuurders die deze verhouding sinds de WNT onredelijk vinden.

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding.....	6
1.1 Probleemstelling .....	8
1.2 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	9
1.4 Voorbeschouwing op theoretisch kader .....	10
1.5 Voorbeschouwing op de methodologie.....	10
1.6 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2: Wet Normering Topinkomens.....	12
2.1 Waarom is de WNT ingevoerd? .....	12
2.2 Wat houdt de WNT in? .....	13
2.3 Evaluatietraject .....	14
2.4 Tweede wetsevaluatie WNT .....	15
Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader .....	17
3.1 Kwaliteit van bestuur .....	17
3.2 Invloed van in- en uitstroom op kwaliteit.....	19
3.3 Beloning .....	20
3.4 Relatie beloning en in- en uitstroom .....	22
3.4.1 Directe relatie beloning en in- en uitstroom .....	22
3.4.2 Indirecte relatie beloning en in- en uitstroom.....	24
3.5 Samenvatting en conceptueel model .....	27
Hoofdstuk 4: Methodologie .....	30
4.1 Onderzoeksstrategie .....	30
4.2 Methode van dataverzameling .....	30
4.3 Operationalisering .....	33
4.3.1 Operationalisering in- en uitstroom .....	33
4.3.2 Operationalisering onafhankelijke variabelen.....	34
4.4 Data-analyse .....	36

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	37
Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse .....	40
5.1 In- en uitstroom .....	40
5.1.1 Openstaande vacatures .....	40
5.1.2 Geschiktheid kandidaten .....	41
5.1.3 Functie-eisen.....	41
5.1.4 Tussenconclusie .....	42
5.2 Beloning .....	43
5.2.1 Directe relatie beloning in- en uitstroom .....	43
5.2.2 Indirecte relatie beloning in- en uitstroom.....	45
5.2.3 Tussenconclusie .....	47
5.3 Overige factoren .....	48
5.3.1 Andere verklaringen voor veranderingen in in- en uitstroom .....	48
5.3.2 Verklaringen voor beperkte invloed beloning .....	50
5.4 Samenvatting .....	51
Hoofdstuk 6: Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	53
6.1 Conclusie.....	53
6.2 Discussie.....	54
6.3 Aanbevelingen .....	56
Referenties.....	59
Bijlage 1: Interviewvragen Bestuurders.....	65
Bijlage 2: Interviewvragen Executive Search Bureaus .....	67

## Hoofdstuk 1: Inleiding

In november 2012 is in Nederland de Wet Normering Topinkomens (WNT) ingevoerd (Wettenbank, 2012). Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen in de (semi)publieke sector (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Dit zijn instellingen die belast zijn met een wettelijke taak of het verrichten van publieke taken, die gefinancierd worden uit publieke middelen en die niet blootstaan aan concurrentie van andere marktpartijen (CAOP, 2014). Deze instellingen worden WNT-instellingen genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). In de WNT worden bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen waarop de wet van toepassing is genormeerd en openbaar gemaakt (ibid.). Deze bezoldigingsmaxima worden jaarlijks geïndexeerd.

De komst van de WNT heeft verschillende ontwikkelingen op gang gebracht in de (semi)publieke sector. De angst van politici met betrekking tot deze wet is dat de WNT negatieve effecten met zich meebrengt (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2017). Er is daarom in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de eerste wetsevaluatie door Ecorys (2015) onderzoek gedaan naar deze mogelijke negatieve effecten van de WNT. Het normeren van de bezoldiging kan namelijk invloed hebben op verschillende onderdelen van WNT-instellingen. Bij de eerste wetsevaluatie heeft Ecorys op de volgende aspecten eventuele niet-beoogde effecten geraamd: het loonebouw, werving en selectie van topfunctionarissen, bestuurssamenstelling, organisatiestructuur, kwaliteit van bestuur en de prestaties en effectiviteit van een WNT-instelling.

Echter, uit deze wetsevaluatie bleek vooral dat de wet te kort van kracht was om goede conclusies te kunnen trekken over deze niet-beoogde effecten (Ecorys, 2015). Vijf jaar later zullen deze niet-beoogde effecten wederom behandeld worden bij de tweede wetsevaluatie waar dit onderzoek onderdeel van uit maakt (Rijksoverheid, 2018). In deze tweede wetsevaluatie wordt getracht meer inzicht te krijgen in de neveneffecten. Deze scriptie maakt onderdeel uit van die tweede wetsevaluatie en richt zich op de eventuele neveneffecten, namelijk de negatieve neveneffecten voor de kwaliteit van bestuur.

Maar wat kan de WNT voor invloed hebben op de kwaliteit van bestuur? Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zoals aangegeven met deze wet beoogd om bovenmatige bezoldigingen binnen de (semi)publieke sector tegen te gaan. Dit betekent voor bestuurders dat zij een minder hoge bezoldiging zullen ontvangen voor hun diensten. Het mogelijke

gevolg dat deze lagere en genormeerde bezoldiging met zich meebrengt, is dat bestuurders geneigd zijn te vertrekken bij WNT-instellingen en dat minder snel kandidaat-bestuurders kiezen voor een baan bij een WNT-instelling. Om hier een antwoord op te krijgen zal in dit onderzoek de in- en uitstroom van bestuurders sinds de komst van de WNT worden geanalyseerd.

Omdat de transitie van bestuurders in de vorm van in- en uitstroom nooit een geheel bestuur betreft, wordt in dit onderzoek de nadruk gelegd op de individuele 'bestuurder'. Door middel van theoretische achtergronden over de invloed van de factor beloning en onderzoek in het veld naar problemen bij de in- en uitstroom zal antwoord worden gegeven op de vraag of de WNT invloed heeft op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector. Bestuurders binnen de (semi)publieke sector verdienen in de regel al minder dan in de private sector en daarbij komt kijken dat een afname van de bezoldiging ook invloed kan hebben op de mate waarin een bestuurder zich gewaardeerd voelt in zijn baan (Sammarra et al., 2013). Andere elementen van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector zullen hierbij buiten beschouwing worden gelaten (werkduur/week, aantal verlofdagen, pensioenregelingen etc.). Deze elementen kunnen namelijk ook de keuze voor een baan mede bepalen. Binnen de eerste wetsevaluatie zijn al constatering gedaan dat bepaalde vacatures van bestuursfuncties in de (semi)publieke sector moeilijker te vervullen waren sinds de komst van de WNT (Ecorys, 2015). Er bestaat dus wel degelijk aanleiding te vermoeden dat door de komst van de WNT goede bestuurders moeilijker zijn aan te trekken voor de publieke sector, en er een grotere uitstroom dreigt van goede bestuurders naar de private sector (Van Veen & Wittek, 2016, Ecorys, 2015). Ook kan de komst van de WNT ervoor zorgen dat bestuurders minder gemotiveerd zijn hun werk uit te oefenen omdat ze minder betaald krijgen. Daarom wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties graag onderzoeken of deze vermoedens terecht zijn of niet.

## 1.1 Probleemstelling

Op basis van de bovenstaande aanleiding kan de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd worden. De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit een doel- en vraagstelling.

Het interne doel van dit onderzoek is erachter te komen in hoeverre de WNT de kwaliteit van bestuurders in de (semi)publieke sector heeft beïnvloed.

Het externe doel van dit onderzoek is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kennis te verschaffen over de mate waarin er sprake is van een neveneffect van de WNT op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector. Dit zou eventueel kunnen leiden tot wijzigingen in de wet. Deze kennisgeving zal bestaan uit opgedane dataverzameling en analyse over de relatie tussen de WNT en in hoeverre de gemeten verschillen in de kwaliteit van bestuurders zijn toe te schrijven aan de WNT.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre heeft de Wet Normering Topinkomens (WNT) invloed op de kwaliteit van bestuur in de semipublieke en publieke sector?*

Om de centrale onderzoeksvraag van een antwoord te kunnen voorzien zal eerst antwoord moeten worden gegeven op onderstaande deelvragen, die gebaseerd zijn op de theorieën over de in- en uitstroom van bestuurders.

- Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder kwaliteit van bestuur?
- In hoeverre is de in- en uitstroom van bestuurders hierop van invloed?
- Welke relatie is er tussen beloning en in- en uitstroom?
- In hoeverre zijn er veranderingen in de in- en uitstroom van bestuurders sinds de WNT?
- In hoeverre speelt beloning/de WNT een (in)directe rol in de in- en uitstroom van bestuurders?
- Wat zijn andere verklaringen voor de in- en uitstroom van bestuurders?

## 1.2 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de tweede wetsevaluatie WNT. In het kader van deze wetsevaluatie geldt binnen dit onderzoek het functioneren van de WNT als mogelijk praktisch probleem binnen de samenleving. Het is namelijk van belang dat de normering van topinkomens niet



ten koste gaat van de kwaliteit van bestuur binnen de (semi)publieke sector. Wanneer er namelijk kwalitatief minder goede bestuurders werkzaam zullen zijn in de publieke sector, dan kan dit de kwaliteit van de overheidsinstanties beïnvloeden. Daarom is het van belang dat dit onderzoek wordt verricht. Enerzijds om aan te tonen in welke mate er sprake is van een verandering van kwaliteit van bestuurders of anderzijds door te kunnen uitsluiten dat er een verandering van kwaliteit van bestuurders is.

Deze masterscriptie biedt inzicht of in dit proces van een mogelijk kwaliteitsverlies sprake is in de (semi)publieke sector. Dit onderzoek geldt dan ook als een onderdeel van de gehele conclusie over de mogelijke neveneffecten van de WNT. Door te onderzoeken in hoeverre deze wet in verband staat met het neveneffect 'de kwaliteit van bestuur' kan ook voor een deel een antwoord worden gegeven voor Nederland maar ook op internationaal gebied of de normering van topinkomens binnen de publieke en (semi)publieke sector goed werkt. Wanneer kan worden uitgesloten dat de WNT invloed heeft op de kwaliteit van bestuur zou dit andere landen kunnen inspireren om eenzelfde wet te formuleren als in Nederland om eventuele bovenmatige bezoldigingen terug te dringen.

### 1.3 Wetenschappelijke relevantie

Op het sociaalpsychologische gebied van de bestuurskunde draagt dit onderzoek bij aan de ontwikkeling van theorieën over motivaties waarom bestuurders juist wel of niet in de publieke sector willen gaan werken en waarom zij zouden willen vertrekken uit de publieke sector. Op het gebied van de bestuurskunde draagt dit onderzoek dan ook bij aan de onderdelen gerelateerd aan Public Service Motivation (PSM). PSM is een kernbegrip binnen publiek management maar heeft ook raakvlakken met organisatiekunde en sociale psychologie. De literatuur die in dit onderzoek centraal staat, zijn de PSM-theorie van Perry (1996) en Leisink & Steijn (2009), de redenen tot in- en uitstroom van Delfgaauw (2005), de intrinsieke en extrinsieke motivatie van Ryan & Deci (1999) en Vallerand (1997) en de rol van beloning van Zijlstra (2008) en Frey (1997). Hoewel in de literatuur over PSM wordt gesteld dat mensen in de private sector inkomen belangrijker vinden dan mensen in de publieke sector kan dit onderzoek bijdragen aan de kennis of een inkomensdaling bestuurders doet beslissen een baan binnen de publieke sector niet meer aan te nemen, of zelfs te vertrekken uit de publieke sector. In de literatuur is er op dat vlak vooral aandacht voor de situaties van ambtenaren en niet per se voor bestuurders. Dit onderzoek verdiept zich in de rol van bestuurders, wat een andere rol kan zijn dan die van een gewone ambtenaar. De bevindingen kunnen aan de bestuurskunde toevoegen in welke mate de beloning in de praktijk een rol speelt voor de motivatie van bestuurders in de (semi)publieke sector. Het dienen van de publieke zaak wordt volgens de theorie van PSM als belangrijkste

werkmotivatie van ambtenaren gezien. Er wordt veel geschreven over PSM, maar voor dit onderzoek staat vooral de factor beloning centraal, zowel de materiële kant als de immateriële kant ervan. Echter, wordt de invloed van de WNT onderzocht of dit ook geldt voor bestuurders in de (semi)publieke sector. Kortom, weegt het hart voor de publieke zaak zwaarder dan de beloning voor de bestuurlijke toplaag van de Nederlandse (semi)publieke sector?

#### 1.4 Voorbeschouwing op theoretisch kader

Het theoretisch kader betreft de beantwoording van de eerste drie deelvragen. In het theoretisch kader wordt een overzicht gegeven van de theorieën over de onderwerpen kwaliteit van bestuur, de in- en uitstroom van bestuurders en de rol van de factor beloning. Eerst wordt een overzicht gegeven wat er wordt verstaan onder 'kwaliteit van bestuur'. Vervolgens zal worden aangetoond op welke manier de in- en uitstroom van bestuurders invloed kan hebben op de kwaliteit van bestuur. Daarna zal worden geschetst op welke wijze de factor beloning invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders. De factor beloning kan zowel een directe als indirecte relatie hebben met de in- en uitstroom van bestuurders. Deze directe en indirecte relaties zullen op basis van de wetenschappelijke literatuur worden aangetoond en toegelicht. Ten slotte zullen de verbanden tussen de variabelen in het conceptuele kader worden geschetst.

#### 1.5 Voorbeschouwing op de methodologie

De methodologie betreft de beantwoording van de drie laatste deelvragen. In de methodologie wordt een overzicht gegeven van welke methoden van dataverzameling en analyse in dit onderzoek centraal zullen staan. In de onderzoeksstrategie zal aan bod komen waarom er in dit onderzoek wordt gekozen voor het voeren van een kwalitatief onderzoek. De onderzoeksmethode bestaat uit het voeren van interviews. In de paragraaf over de operationalisering zullen de variabelen voortkomend uit het conceptuele model meetbaar worden gemaakt. Hierbij worden twee operationaliseringsschema's opgesteld. Eén daarvan zal gaan over het meten van de in- en uitstroom van bestuurders en de ander over de directe en indirecte relaties van de factor beloning op de in- en uitstroom. De manier van toetsing wordt gebaseerd op het toetsen door middel van scores. Daarnaast zal worden uitgelegd hoe de informatie die niet door middel van scores kunnen worden vastgesteld alsnog mee kan worden genomen in de analyse. Ten slotte zal de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek worden behandeld. Hieruit zal blijken dat dit onderzoek tegen enkele methodologische moeilijkheden aanloopt. Eén daarvan is die op het gebied van de externe validiteit waaruit blijkt dat de onderzoeksresultaten moeilijk gegeneraliseerd kunnen worden. De onderzoeksresultaten

voortkomend uit de interviews zijn namelijk percepties van de respondenten die geïnterviewd zijn en hoeven dus geen feitelijkheden te bevatten.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal een beleidskader worden gepresenteerd over de WNT. Hierna zal in hoofdstuk 3 het theoretisch kader worden gepresenteerd waarin de theorieën over de in- en uitstroom van bestuurders aan bod zullen komen. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 zal de methodologie van het onderzoek worden toegelicht. Hier wordt de meetmethode voor de analyse naar beweegredenen van bestuurders toegelicht. Vervolgens zullen in hoofdstuk 5 de resultaten van de analyse worden gepresenteerd waarna ten slotte in hoofdstuk 6 een conclusie zal volgen met een discussieparagraaf en aanbevelingen. Binnen deze conclusie zal de centrale onderzoeksvraag van het onderzoek beantwoord worden en een reflectie over de theorie en methodologie.

## Hoofdstuk 2: Wet Normering Topinkomens

In dit beleidskader zal aandacht worden besteed aan de geschiedenis, de invoering, de uitvoering en de gevolgen van de WNT. Hierbij zal getracht worden antwoord te geven op de vragen waarom de WNT is ingevoerd, wat de WNT inhoudt en wat de status van de WNT is richting de huidige tweede wetsevaluatie. Door het beantwoorden van deze vragen zullen de volgende hoofdstukken van een goede beleidsachtergrond zijn voorzien.

### 2.1 Waarom is de WNT ingevoerd?

Volgens Van Veen & Wittek (2016) verdienden voor de eeuwwisseling de bestuurders binnen de publieke sector nog 'keurig' onder het ministersalaris. Echter, door de toenemende afstand van bestuurders tot de overheid begon een grote groep topbestuurders meer te verdienen dan dit ministersalaris (Van Veen & Wittek, 2016). Deze toenemende afstand kan worden gezien als één van de gevolgen van de verzelfstandiging van organisaties (Van Thiel, 2002). Dit leidde tot een zeer zwaar en wankel publiek loonebouw wat vervolgens zorgde voor maatschappelijke verontwaardiging en publiek debat (ibid.). De oorsprong van het idee voor een maximalisering van beloningen binnen de publieke sector stamt uit 2002 toen de Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, ook wel de commissie Dijkstal, in het leven werd geroepen door het toenmalige kabinet (Verburg, 2013). Deze commissie heeft zich zeven jaar lang beziggehouden met het schrijven van adviezen voor het topinkomensbeleid in de (semi)publieke sector (ibid.). Deze adviezen werden vervolgens in de Tweede Kamer behandeld waarbij bestuurders werden opgeroepen om hun salarissen te gaan matigen (ibid.). Deze oproep leidde uiteindelijk tot het instellen van de *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens* (Wopt). Deze wet hield slechts de openbaarmaking in van salarissen binnen de (semi)publieke sector, die boven het ministersalaris uitstijgen (Verburg, 2013). De doelstelling achter deze wet was het stimuleren van het publieke debat over topinkomens. De Wopt heeft uiteindelijk niet geleid tot een afname van het aantal topfunctionarissen met een hoger salaris dan de minister (ibid.). De inkomens van topfunctionarissen namen zelfs toe sinds de komst van de Wopt (Kamerstukken I 2011/2012, 32600, nr. H., p.9).

Nadat het publieke debat over de topinkomens meer gangbaar werd (Verburg, 2013), werd een wetsontwerp gemaakt over het normeren en maximeren van topbezoldigingen in de (semi)publieke sector (Kamerstukken II 2010/2011, 32600, nr. 3, p.6/7). Het doel van deze wet bestond uit drie onderdelen. Ten eerste moest de wet een democratisch gelegitimeerd instrument zijn. Ten tweede moest het een afbakening kunnen geven van instellingen waaronder deze wet van kracht zal zijn. Ten derde diende het te verhinderen dat deze instellingen op welke wijze dan ook nog steeds in staat

zouden kunnen zijn om bovenmatige bezoldigingen toe te kennen (ibid.). Op 8 november 2011 constateerde het kabinet dat zij samen met een meerderheid binnen de Tweede Kamer de wens deelde om de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector in een wet op te nemen (Kamerstukken II 2010/2011, 32600, nr. 3, p.1.). Uiteindelijk is hier een wetsontwerp van gemaakt dat na enkele amendementen op 6 december 2011 is aangenomen door de Tweede Kamer (Verburg, 2013). Op 13 november 2012 werd het wetsontwerp ook in de Eerste Kamer aangenomen (Verburg, 2013). Uiteindelijk is in 2013 de *Wet Normering Topinkomens* (WNT) in werking getreden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020).

## 2.2 Wat houdt de WNT in?

Het doel van de WNT is om bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen binnen de (semi)publieke sector tegen te gaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Het totale pakket aan beloningen wat topfunctionarissen krijgen staat bekend onder de term *bezoldiging*. De WNT is het middel om de inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij (semi)publieke instellingen te normeren en openbaar te maken. Het bezoldigingsmaximum wordt jaarlijks geïndexeerd (ibid.).

De instellingen die onder de WNT vallen moeten de bezoldigingen en eventuele ontslagvergoedingen van hun topfunctionarissen jaarlijks voor 1 juli openbaar hebben gemaakt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Van de andere medewerkers binnen de instellingen worden deze gegevens alleen openbaar gemaakt als de bezoldiging hoger is dan het bezoldigingsmaximum (ibid.). De jaarstukken van de instellingen worden gecontroleerd door de accountant van de instelling (ibid.). Wanneer een instelling niet de juiste of onvolledige gegevens in de jaarstukken vermeldt, dient de accountant dit te melden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ibid.).

Eén van de regelingen die ter zake doende is voor dit onderzoek is de overgangsregeling van de WNT. De overgangsregeling van de WNT houdt in dat topfunctionarissen een afbouwperiode kennen naar de nieuwe normering van topinkomens. Voor dit onderzoek is dit van belang omdat bestuurders dus nog geruime tijd een bezoldiging hebben ontvangen die boven het huidige bezoldigingsmaximum ligt, hierdoor vielen de effecten van kwaliteitsverlies vanwege het verlaagde bezoldigingsmaximum nog niet volledig te meten bij de WNT I (Ecorys, 2015). Dit overgangsrecht is nog steeds voor enkele topfunctionarissen van kracht. De verwachting is dat anno 2021 geen topfunctionarissen meer onder de overgangsregeling vallen (Rijksoverheid, 2020).

Instellingen die onder de WNT vallen zijn alle publiek sectorale instellingen in Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Daarnaast zijn er ook veel instellingen binnen de semipublieke sector die als WNT-instelling worden aangemerkt. Dit betreft instellingen die zijn ingesteld op basis van een wettelijke taak of een door de overheid gesubsidieerde instelling (ibid.). Bij deze gesubsidieerde instellingen moet de subsidie minstens 500.000 euro per jaar bedragen waarbij deze subsidie ten minste 50% deel uitmaakt van de jaarlijkse inkomsten voor een periode van tenminste drie achtereenvolgende kalenderjaren, om als WNT-instelling te worden aangemerkt (ibid.). Het aantal WNT-instellingen in Nederland bedraagt rond de 9.000 instellingen (ibid.).

De normering van topinkomens geldt voor de bezoldiging van bestuurders in het openbaar bestuur, topfunctionarissen bij semipublieke organisaties en instellingen die een groot deel van hun inkomsten uit subsidies ontvangen (Rijksoverheid, 2020). In 2020 is het bezoldigingsmaximum 201.000, wat bestaat uit een optelsom van het brutosalaris, vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering, pensioenbijdrage, belaste onkosten, zoals een belaste reiskostenvergoeding (ibid.). Binnen de normering van topinkomens zijn ook sectorale regelingen opgenomen die het mogelijk maken om tussen sectoren verschillende maxima te hanteren. Binnen deze sectoren is vervolgens weer sprake van een klasse-indeling. Hierin wordt de grootte van de organisatie meegewogen in de indeling van de klassen (ibid.). Alle instellingen die onder de WNT vallen dienen jaarlijks de bezoldiging en eventuele ontslagvergoedingen van hun topfunctionarissen te publiceren in hun financiële jaarverslagen (ibid.). Dit heet ook wel de openbaarmakingsplicht.

### 2.3 Evaluatietraject

De inwerkingtreding van deze wet is niet zonder slag of stoot gegaan. Al snel na de inwerkingtreding is de wet op verschillende punten ingrijpend gewijzigd (Raad van State, 2016). Bij de invoering van de wet is dan ook opgenomen dat er een eerste integrale evaluatie van de WNT dient plaats te vinden binnen drie jaar nadat de wet inwerking is getreden (art. 7.2 WNT). Deze evaluatie heeft in 2015 plaatsgevonden (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2017). Uit dit evaluatierapport is gebleken dat door de vele wijzigingen na de invoering van de wet en het relatief nog maar kort van kracht zijn van de wet op zich, het gevolg is dat de effecten van de WNT in beperkte mate zijn vast te stellen en empirisch te onderzoeken zijn (Raad van State, 2016). Bij deze evaluatie is onder andere geconcludeerd dat de WNT niet slecht wordt nageleefd maar dat er wel problemen zijn in de uitvoering van de wet (ibid.). De Raad van State heeft dan ook vastgesteld dat door deze problemen verdere uitbreiding van de reikwijdte van deze wet pas in gang kan worden gezet als de bestaande

wetgeving tot volle werking is gekomen (ibid.). Volgens de Raad van State kon deze wet namelijk pas worden doorontwikkeld wanneer de wet goed werkt en uitvoerbaar is. Dit was in het geval van de WNT niet de praktijk (ibid.). Op basis van deze bevindingen heeft de Raad van State het kabinet geadviseerd een Evaluatiewet WNT in te voeren, ook wel de WNT II genoemd. Met deze Evaluatiewet is het doel gesteld om de maatregelen uit de verbeteragenda, die zijn voortgevloeid uit de wetsevaluatie, te realiseren (ibid.). Dit advies van de Raad van State heeft uiteindelijk geresulteerd in het inwerking treden van de Evaluatiewet WNT (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2017). Deze Evaluatiewet verbetert de uitvoering van de WNT door deze doelmatiger en doeltreffender te maken (ibid.). Eén van de pijlers binnen deze WNT II is dat het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector is gedaald van 130% naar 100% van het ministersalaris.

Binnen deze Evaluatiewet is ook opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2020 en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag doet over de doeltreffendheid en de effecten van deze Evaluatiewet in de praktijk (art. 7.2 WNT). Dit verslag staat beter bekend als de tweede wetsevaluatie van de WNT (Rijksoverheid, 2018). In deze Tweede wetsevaluatie zal de focus liggen op drie zogenaamde sporen, die bekend zijn binnen evaluatieonderzoek (ibid.). Deze sporen bestaan uit de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de neveneffecten van de wet (ibid.).

## 2.4 Tweede wetsevaluatie WNT

In tegenstelling tot de eerste wetsevaluatie wordt in de tweede wetsevaluatie verwacht dat er meer gezegd kan worden over het derde spoor, de neveneffecten (Rijksoverheid, 2018). In de Tweede Kamer werd er geregeld naar ontwikkelingen gevraagd richting de uitkomsten van de wetsevaluatie, blijkt uit verslaglegging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). De tweede wetsevaluatie onderscheidt zich ten opzichte van de eerste wetsevaluatie in het gegeven dat de WNT al enkele jaren van kracht is. Vanwege de langere duur van de WNT kan er voor neveneffecten onderzoek, in tegenstelling tot de eerste wetsevaluatie, betere conclusies in het kwantitatieve onderzoeksdeel binnen dit spoor worden verricht (Rijksoverheid, 2018). De eerste wetsevaluatie werd verricht kort na het invoeren van de WNT. Het onderzoeksbureau dat de eerste wetsevaluatie heeft uitgevoerd erkende hierin dat er moeilijk iets gezegd kon worden over de effectiviteit van de wet, omdat de wet pas zeer kort van kracht was (Ecorys, 2015). Bij de tweede wetsevaluatie is het moment van het invoeren van de wet tot de huidige evaluatie maar liefst zeven jaar. Dit biedt meer ruimte voor het meten van de drie sporen binnen het evaluatieonderzoek (Rijksoverheid, 2018). Doordat er nu wel een kwantitatief onderzoek kan worden gedaan, zullen de kwalitatieve onderzoeken ook meer lading

en onderbouwing kunnen krijgen. Minister Ollongren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dan ook aangegeven de verwachting te hebben dat deze tweede wetsevaluatie meer antwoorden kan gaan bieden over de neveneffecten van de WNT dan de eerste wetsevaluatie (ibid.).

De WNT is dus al sinds 2013 van kracht en sinds 2015 in de huidige vorm van de WNT II. In de tweede wetsevaluatie van deze wet wordt gehoopt op meer antwoorden met betrekking tot de aanwezigheid van de neveneffecten van deze wet. Zoals aangegeven zal in deze scriptie worden toegespitst op het neveneffect 'kwaliteit van bestuur'. In de volgende hoofdstukken zal blijken hoe de aanwezigheid van dit neveneffect onderzocht kan worden.



## Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader

Het centrale thema van dit onderzoek betreft in hoeverre de Wet Normering Topinkomens (WNT) invloed heeft op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector. In theoretische termen gaat het dan om de vraag wat de invloed is van de hoogte van beloningen op de kwaliteit van bestuur. De invloed van deze factor op de kwaliteit van bestuur betreft geen directe relatie. Deze loopt via de in- en uitstroom van bestuurders. In paragraaf 3.1 wordt de wetenschappelijke literatuur over kwaliteit van bestuur gepresenteerd. In paragraaf 3.2 zal worden uitgelegd waarom er een verband verwacht wordt tussen de in- en uitstroom van bestuurders en de kwaliteit van bestuur. In paragraaf 3.3 zal de wetenschappelijke literatuur over 'beloning' worden gepresenteerd. In paragraaf 3.4 zal de relatie tussen de beloning en de in- en uitstroom worden uitgelegd. De kennis uit deze paragrafen zal uiteindelijk leiden tot het conceptueel model in paragraaf 3.5.

### 3.1 Kwaliteit van bestuur

Kwaliteit is een term die geregeld wordt gebruikt in wetenschappelijke studies maar zelden wordt gedefinieerd (Shewfelt, 1999). Kwaliteit is een concept dat relatief is (Harvey & Green, 1993). Het ligt namelijk aan de omstandigheid waarin kwaliteit zich uit en ieder individu kan kwaliteit vanuit een ander perspectief zien (ibid.). Kwaliteit wordt bijvoorbeeld toegekend aan bepaalde stakeholders in een bepaalde discipline. Zo zijn er stakeholders in het onderwijs, bedrijven en de politiek die in het werk vanuit hun eigen discipline een bepaalde kwaliteit hebben (Burrows & Harvey, 1992). Mensen die over een bepaalde kwaliteit beschikken in een discipline worden ook wel professionals genoemd (ibid.). Daarentegen kan kwaliteit ook gedefinieerd worden als iets absoluuts (Harvey & Green, 1993). Absolute kwaliteit is een ideaal waar geen compromissen over kunnen bestaan (Sallis & Hingley, 1991). Hierbij kan zowel het proces als de uitkomst van een handeling als kwaliteit worden beschouwd. Daarbij wordt de mate van kwaliteit bepaald aan de hand van de vraag of de handeling is uitgevoerd in de vorm van wat de maatschappij als voorbestemde standaard heeft gesteld en is de uitkomst datgene wat verlangd wordt (Harvey & Green, 1993). Kwaliteit is dus een moeilijk te definiëren concept omdat het zowel relatief als absoluut kan zijn. De definitie van kwaliteit moet meer blijken in de praktijk (Dochy, Segers & Wijnen, 1990; Pfeffer & Coote, 1991). In het vervolg van deze paragraaf zal worden uitgelegd wat er binnen de wetenschappelijke literatuur bekend is over de kwaliteit van bestuur.

Korsten (2010) stelt dat er sinds de Tweede Wereldoorlog geen enkel wetenschappelijk artikel bestaat dat rechtstreeks betrekking heeft op wat 'bestuurlijke kwaliteit' nu precies is. Tijdens de eerste wetsevaluatie van de WNT werd al benadrukt dat kwaliteit van bestuur zowel theoretisch als

methodologisch zeer complex te definiëren valt (Ecorys, 2015). Om de definitie van kwaliteit toch te kunnen koppelen aan bestuur kan de definitie van Le Grand (2007) gebruikt worden die kwaliteit definieert op basis van vier onderdelen: input, proces, output en outcome. Hierbij kan een nader onderscheid worden gemaakt tussen de kwaliteit van een individuele bestuurder en de kwaliteit van een bestuur als geheel.

De input betreft datgene wat een bestuur *inbrengt*. Dat kan zowel op het niveau van de individuele bestuurder als op het niveau van een bestuur als geheel worden bekeken. Voor individuele bestuurders gaat het allereerst om de ervaring die bestuurders inbrengen. Er zijn onderzoeken die aantonen dat actoren die over ervaring beschikken kwalitatief beter zijn dan actoren die over minder ervaring beschikken (Choudhry et al. 2005; Hofstra et al. 1998; Duclos et al. 2012). Daarnaast zijn er onderzoeken die aantonen dat actoren die meer ervaring hebben beter presteren op het gebied van onderhandelen, cognitief functioneren, risicomanagement en het maken van beleid (Thompson, 1990; Salthouse, 1990). Deze kwaliteiten komen in het algemeen terug in het werk van bestuurders. Echter, het is zeer moeilijk te bepalen of bestuurders met minder ervaring, ook daadwerkelijk kwalitatief minder zijn. Er zijn namelijk ook onderzoeken die aantonen dat ervaring geen vereiste is om goed te kunnen presteren (Ericsson, 2006; Maytorena et al. 2007). Ten tweede kan de kwaliteit van een bestuur tot uitdrukking komen in de tijd die bestuurders aan het bestuurswerk besteden (Cornforth, 2001). Ten derde kan die inbreng bestaan uit bepaalde vakkennis (*ibid.*). In termen van een bestuur als geheel komt input tot uitdrukking in diversiteit. Deze diversiteit kan betrekking hebben op verscheidenheid in achtergronden (ervaring, vakkennis) en meningen die van belang zijn voor het besluitvormingsproces (Ees et al. 2007; Cox, Lobel en McLeod, 1991). Daarnaast heeft diversiteit ook een symbolische functie. Demografische diversiteit leidt tot een verbetering van identificatie met werknemers binnen de organisatie, maar ook met burgers (Ely, 1994).

Het proces van kwaliteit gaat over de manier waarop een bestuur als geheel *functioneert*. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie en hoe de samenwerking verloopt tussen de bestuurders om deze gemeenschappelijke visie in de praktijk te brengen (Cornforth, 2001). Hierbij is het belangrijk dat de rollen van de bestuurders en de communicatie helder zijn en dienen zij in staat te zijn onderlinge conflicten op te lossen (*ibid.*). Daarnaast is het van belang dat bij de besluitvorming duidelijk is waar de verantwoordelijkheid ligt voor de acties die worden uitgevoerd (*ibid.*).

De output gaat over de *resultaten* die door een bestuur worden geboekt. Wanneer een bestuur ervoor zorgt dat door bepaalde handelingen er verbeteringen plaatsvinden binnen het gebied waar het bestuur de verantwoordelijkheid voor draagt, kan de uitkomst als kwalitatief goed worden beschouwd (Conforth, 2001). Daarnaast is het behalen van de doelen op een zo efficiënt mogelijke wijze een teken van kwaliteit (De Andres, Azofra & Lopez, 2005).

De outcome gaat over de bredere maatschappelijke *effecten* die ten gevolge liggen aan het gevoerde beleid. De output van een bestuur wordt binnen de literatuur als een factor gezien die vooral beschrijvend van aard is (Conforth, 2001). De prestaties van een bestuur zijn relatief en worden vooral beoordeeld vanuit persoonlijke ervaringen en anekdotes (Bradshaw et al. 1992). In de literatuur worden vijf belangrijke rollen van een bestuur in het boeken van resultaten beoogd: het bepalen van een strategische richting en beleidsvorming; externe verantwoording en relaties met stakeholders; het begeleiden en ondersteunen; efficiëntie van de middelen van de organisatie; en het kunnen verdedigen van de beleidskeuzes (Garratt, 1996).

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat kwaliteit van bestuur op verschillende manieren kan worden bepaald. In deze scriptie wordt slechts de input-definitie behandeld. De input van bestuursleden heeft invloed op de bestuursstructuur- en processen wat vervolgens weer invloed heeft op het functioneren van een bestuur en de output/outcome (Conforth, 2001). De vraag is vervolgens hoe de hoogte van de beloning de kwaliteit (in termen van input) van een bestuur bepaalt. Zoals in de inleiding is aangegeven is de verwachting dat een tussenliggende factor in- en uitstroom van bestuurders is. Daarom zal in de volgende paragraaf de relatie tussen in- en uitstroom van bestuurders en de kwaliteit (in termen van input) van een bestuur worden belicht.

### 3.2 Invloed van in- en uitstroom op kwaliteit

Zoals in de vorige paragraaf bleek, kan de kwaliteit van bestuur gemeten worden aan de ervaring of diversiteit van een bestuur. Deze kan veranderen wanneer zich mutaties voordoen in de in- en uitstroom van bestuurders.

De instroom van bestuurders heeft invloed op de kwaliteit van bestuur als het aanbod van bestuurders afneemt. Wanneer er namelijk minder kandidaten beschikbaar zijn voor een bepaalde vacature, kan dit invloed hebben op de kwaliteit van de nieuwe bestuurder (Pfeifer, 1999). Onderzoek laat zien dat wanneer dit effect zich voordoet, dit uiteindelijk leidt tot het aannemen van minder goede bestuurders (Dekker, 2013). Het aannemen van minder goede bestuurders kan een afname van de

kwaliteit in het algemeen betekenen (Dekker, 2013; Conforth, 2001). Ook kan het aanpassen van functie-eisen om een vacature alsnog gevuld te krijgen, leiden tot de aanstelling van minder gekwalificeerde bestuurders (De Koning, Gelderblom en Gravesteijn, 2014). De problemen in de vorm van een kleiner aanbod aan kandidaat-bestuurders kan dus invloed hebben op de kwaliteit van bestuur. Daarnaast kan het ook zo zijn dat er een toenemende vraag naar bestuurders ontstaat wanneer steeds meer bestuurders vanwege de hoogte van de beloning besluiten te stoppen met hun werk als bestuurder. Redenen om uit te stromen worden ook wel geschaard onder de term *overstapintentie*. Dit begrip houdt in dat er een neiging is om te vertrekken uit de huidige functie (Delfgaauw, 2008). Er zijn verschillende factoren die deze intentie kunnen bevorderen zoals werktevredenheid, reisduur, werksfeer, beloning of de inhoud van het werk (ibid.). De aanwezigheid van deze factoren kan actoren er dus toe doen besluiten te stoppen met hun huidige functie en uit te stromen. Wanneer er in toenemende mate bestuurders stoppen dan kan dit weer tot problemen leiden bij de instroom en dus op de kwaliteit van bestuurders (Dekker, 2013).

De literatuur laat al met al zien dat in- en uitstroom van invloed is op kwaliteit en dat er verschillende redenen zijn voor in- en uitstroom. In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre beloning van invloed is op deze in- en uitstroom. Daarvoor is het van belang om het concept beloning verder uit te diepen in de volgende paragraaf.

### 3.3 Beloning

In deze paragraaf staat het concept beloning centraal. Beloning is een onderdeel van motivatie. Daarom zal eerst worden ingegaan op motivatie in het algemeen. Vervolgens zal het concept beloning verder worden toegelicht.

Motivatie houdt in datgene wat de mens beweegt om te handelen, hoe mensen denken en wat ze willen doen (Weiner, 1992). De motivatie van een individu kan variëren omdat ieder mens door iets anders bewogen kan worden om tot een handeling over te gaan. Binnen de literatuur over motivatie worden factoren die een individu kunnen motiveren onderverdeeld in intrinsieke en extrinsieke motivatie. De intrinsieke motivatie van bestuurders bestaat uit de motivatie die uit een actor zelf komt voor het uitvoeren van een bepaalde taak, zonder dat hier een tegenprestatie tegenover staat (Esteve & Schuster, 2019; Ryan & Deci, 1999; Bénabou & Tirole, 2003). Extrinsieke motivatie beschrijft de vorm van motivatie die niet vanuit de mens zelf komt, maar wordt gedreven door iets buiten de mens zelf in de vorm van een beloning of een straf (Ryan & Deci, 1999; Bénabou & Tirole, 2003; Vallerand, 1997).

Voor de (semi-)publieke sector wordt de intrinsieke motivatie nader ingevuld aan de hand van het begrip Public Service Motivation (PSM) een kernbegrip. PSM houdt de mate in waarin een actor de publieke zaak wil dienen (Perry, 1996). Het is een vorm van individuele motivatie om zich in te zetten voor meer dan enkel het streven naar nutsmaximalisatie (Perry & Wise, 1990, Leisink & Steijn, 2009; Crewson, 1997). Vanuit de theorie van PSM kan worden gesteld dat naast het rationale streven naar nutsmaximalisatie er ook emotionele en normatieve motieven zijn bij de werkmotivatie van mensen (Perry & Wise, 1990; Leisink & Steijn, 2009). Deze verschillende motieven worden door Perry (1996) uiteengezet in de volgende dimensies: het aangetrokken zijn tot politiek en het beleid, de betrokkenheid bij het publieke belang, belangstelling en zelfontwikkeling (Leisink & Steijn, 2009). Dit geldt ook voor bestuurders in de publieke sector (Vandenabeele, 2014; Gelderblom et al., 2014; Witteman-van Leenen et al., 2014).

Eén van de onderdelen van extrinsieke motivatie is de hoogte van beloning in termen van salaris. De hoogte van het salaris dat een actor krijgt, kan uitmaken hoe graag iemand binnen een bepaalde functie wil werken (Ryan & Deci, 1999). Beloning is een tegenprestatie in de vorm van geld voor de tijd die besteed wordt aan het werk van een actor (Zijlstra, 2008). Het begrip beloning maakt onderdeel uit van de motivatie om te werken. Beloning kan een motivatie zijn in de materiële vorm van geld, maar er zijn ook immateriële factoren van motivatie die door de hoogte van de beloning kunnen worden beïnvloed (Zijlstra, 2008). Naast het zien van geld als middel om in het levensonderhoud te voorzien kan het ook het streven om onderdeel uit te maken van de maatschappij en de ontwikkeling van het individu zijn (Abowd, Kramarz & Margolis, 2003).

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat mensen carrièrekeuzes maken die kunnen leiden tot een hogere waardering of beloning (Lawler, 1973). Dit kan zowel door beloning komen als door een hogere positie in de hiërarchie. Wanneer men keuzes maakt zonder dat dit wordt beloond in één van deze twee vormen bestaat de kans dat men motivatie verliest (ibid.). Daarnaast komt de rol van beloning terug in de *zelfdeterminatietheorie* van Ryan & Deci (1999). De zelfdeterminatietheorie houdt in dat mensen bepaalde psychologische basisbehoeften hebben (ibid.). Eén van die psychologische basisbehoeften is het krijgen van een beloning. Volgens Deci (1975) heeft beloning in de vorm van geld namelijk een positief effect op iemands werkmotivatie. Echter, heeft de variabele “beloning” een negatief effect wanneer de beloning wordt weggehaald. Dit punt kan het best worden toegelicht aan de hand van een experiment van Deci waarin studenten drie situaties voorgeschoteld kregen. In situatie 1 dienden studenten een opdracht uit te voeren zonder dat hier iets tegenover stond. In

situatie 2 kregen zij een beloning voor het uitvoeren van deze opdracht. In situatie 3 werd hen deze beloning echter weer ontnomen. De conclusie uit dit onderzoek was dat bij de weggefallen beloning in de laatste situatie de motivatie en de inzet drastisch daalden (ibid.). Er valt hiermee te bewijzen dat mensen gedreven kunnen worden door beloningen.

Voor dit onderzoek is het relevant om erachter te komen in hoeverre de beloning een onderdeel is van de motivatie van bestuurders. Dat komt terug in de *motivation crowding* theorie van Frey (1997). Deze theorie gaat over de mogelijkheid om beïnvloed te worden in de werkmotivatie door het krijgen van een topinkomen. Deze theorie houdt in dat het verstrekken van extrinsieke prikkels kunnen leiden tot bepaalde vormen van gedrag. Eén van de voorbeelden die genoemd wordt door Frey is het verstrekken van een veelbelovende financiële beloning voor het uitvoeren van een taak. Volgens zijn theorie zou het verstrekken van deze veelbelovende financiële beloning iemands intrinsieke motivatie kunnen ondermijnen. Wanneer actoren namelijk een financiële tegenprestatie voor hun functioneren krijgen, verandert hun perceptie van het werk dat zij uitvoeren. Wanneer zij in eerste instantie hun werk mogelijk uitvoeren vanwege de maatschappelijke impact en emotionele argumenten, leidt de tegenprestatie door middel van een topinkomen tot een grotere extrinsieke motivatie. Wanneer vervolgens een deel van de extrinsieke prikkel werd weggehaald, net als bij het onderzoek van Deci (1975), werd binnen de studie van Frey een 'verminderd algemeen belang in de taak' geconstateerd dan in vergelijking met de situatie vóór de komst van de extrinsieke prikkels (Frey, 1997). Het kan dus zo zijn dat actoren toen zij begonnen aan hun taak intrinsiek gemotiveerd waren, maar doordat zij een relatief hoog inkomen zijn gaan verdienen meer extrinsiek gemotiveerd zijn geraakt. De vraag is nu of dit ook de andere kant op werkt. Beloning is al met al een belangrijke motivator die bovendien twee kanten op kan werken.

### 3.4 Relatie beloning en in- en uitstroom

In deze paragraaf zal worden uitgelegd op welke manier de hoogte van de beloning een rol kan spelen in de in- en uitstroom van bestuurders. De hoogte van beloning kan zowel een directe invloed hebben op de in- en uitstroom (3.4.1) als een indirecte invloed, omdat beloning ook andere factoren kan beïnvloeden die de in- en uitstroom kunnen verklaren (3.4.2). Welke factoren dat zijn en op welke manier zij de in- en uitstroom kunnen verklaren zal worden uitgelegd in paragraaf 3.4.2.

#### 3.4.1 Directe relatie beloning en in- en uitstroom

De hoogte van de beloning kan invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders in de vorm van verschuiving in de beloningsverhoudingen. De verschuiving in beloningsverhoudingen houdt in dat de

beloningsverhoudingen tussen topfuncties en de laag daaronder kleiner wordt wanneer de hoogte van de beloning wordt aangepast (Van Veen & Wittek, 2016). Deze verhoudingen kunnen op twee manieren problemen veroorzaken bij de in- en uitstroom. Ten eerste kan het een probleem veroorzaken aan de instroomkant. Door de verslechterde beloningsverhoudingen kan een bestuursfunctie minder aantrekkelijk worden. Dit kan zowel de instroom van nieuwe bestuurders negatief beïnvloeden als de doorstroom binnen de instellingen zelf. Zolang het niet rendabel of rendabel genoeg is om een stap hogerop te doen binnen dezelfde instelling is de verwachting dat kandidaat-bestuurders gestopt worden in hun ontwikkeling omdat zij bij het bekleden van een hogere functie een lagere beloning zullen ontvangen (Van Veen & Wittek, 2016). Dit kan ook een probleem in de vorm van een toenemende uitstroom van bestuurders veroorzaken. Wanneer beloningen naar beneden worden bijgesteld, kan een bepaalde financiële prikkel verdwijnen om de (zware) functie die zij bekleden, voor dit lagere salaris voort te zetten (Van Veen & Wittek, 2016; Heemskerk, 2005).

Daarnaast kan er ook een verband zijn tussen belonen en werkmotivatie bij topsalarissen. De extrinsieke motivatie in de vorm van inkomen van een bestuurder kan zich gaan ontwikkelen wanneer het inkomen stijgt (Zijlstra, 2008). Dit kan echter beperkt worden zolang het werk toereikend is en de immateriële doelen behaald worden (ibid.). In dat geval speelt beloning een kleine rol (ibid.). Met andere woorden: zolang een actor tevreden is met zijn werk op immaterieel gebied, zal het materiële (de beloning in de vorm van salaris) een minder grote rol spelen.

Naast dit algemene verband tussen beloning en instroom zijn binnen de (semi)publieke sector twee andere zaken relevant. Het eerste punt gaat over de verschillen tussen de publieke en private sector. Een reden voor een bestuurder om niet in te stromen in de (semi)publieke sector is namelijk dat voor topinkomens de private sector financieel aantrekkelijker is dan de publieke sector (Borjas, 2003; Lyons, Duxbury & Higgens, 2006; Buelens & Van den Broeck, 2007). De instroom van bestuurders in de publieke sector kan verslechteren wanneer de salariskloof voor bestuurders in de publieke en private sector groter wordt (Gabaix & Landier, 2008). Dit komt voort uit de 'efficiënte markt' hypothese die is opgesteld door Gabaix & Landier (2008). Deze hypothese houdt in dat door groeiende behoefte naar hooggekwalificeerde managers in de private sector de beloningen in de private sector onevenredig stijgen ten opzichte van de (semi)publieke sector (Van Veen & Wittek, 2016). Een normering op deze beloningen zou deze onevenredigheid kunnen doen versterken.

Het tweede punt dat de rol van beloning bij de in- en uitstroom in de (semi)publieke sector kan bepalen is de arbeidsmotivatie in de publieke sector. De arbeidsmotivatie van actoren in de publieke

sector kan zoals aangegeven het best worden uitgelegd aan de hand van Public Service Motivation (PSM). Vanuit PSM wordt gesteld dat actoren die in de publieke sector werken over het algemeen intrinsiek gemotiveerd zijn, omdat zij het nastreven van immateriële doelen boven de materiële doelen stellen (Perry 1996). Dit beeld wordt herkend door Dysvik & Kuvaas (2010) die een negatief verband vaststellen tussen de intrinsieke motivatie van een actor en diens overstapintenties. Het zou dus niet zo hoeven zijn dat intrinsiek gemotiveerde publieke bestuurders op basis van het issue 'beloning' over zouden willen stappen naar de private sector. Het komt echter wel voor dat mensen uit de publieke sector vertrekken omdat zij hun salaris te laag vinden (Clark, Georgellis & Sanfey, 1998; Clark, 2001; Dixit, 2002; Rachid, 2012). De rol van PSM kan dus een nuancering zijn op de rol van beloningsverhoudingen in de in- en uitstroom van bestuurders. Vanuit PSM kan worden gesteld dat verschillen in beloningsverhoudingen in de publieke sector een minder grote rol spelen vanwege intrinsiek gemotiveerde bestuurders.

Uit paragraaf 3.3 en 3.4.1 blijkt dus dat er een directe relatie bestaat tussen beloning en in- en uitstroom en dat er verschillende theorieën zijn over hoe die rol van de beloning eruitziet die niet allemaal dezelfde kant op wijzen. Hieruit blijkt ook dat er immateriële waarden zijn die betrekking hebben op de in- en uitstroom en die door beloning worden beïnvloed.

#### 3.4.2 Indirecte relatie beloning en in- en uitstroom

In deze paragraaf zal de indirecte relatie tussen beloning en in- en uitstroom worden behandeld. Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, loopt die indirecte relatie via immateriële waarden. Deze immateriële waarden bestaan uit de werktevredenheid en waardering. In deze paragraaf zullen deze begrippen worden uitgelegd en zal de relatie van deze twee waarden met beloning en in- en uitstroom worden uitgelegd.

De eerste immateriële waarde betreft werktevredenheid. Uit de vorige paragraaf is gebleken dat zolang de immateriële waarden behaald worden, beloning een minder grote rol speelt (Zijlstra, 2008). Om de rol van de hoogte van de beloning beter te kunnen verklaren, is het van belang om te weten of voor bestuurders de immateriële waarden behaald worden. Uit de theorieën over arbeidsmotivatie komt naar voren dat werktevredenheid de belangrijkste drijfveer is om werkzaam te zijn (Perry, 1996; Leisink & Steijn, 2009). Daarom zal de factor werktevredenheid worden meegenomen in de analyse.

Werktevredenheid wordt in de wetenschappelijke literatuur gedefinieerd als een interactie tussen een actor en het werk dat de actor uitvoert (Locke, 1969). Deze interactie bestaat uit elke combinatie



van psychologische, fysiologische en omgevingsomstandigheden waardoor iemand tevreden is met diens werk (Hoppock, 1935). Werktevredenheid bestaat uit de houding van een actor richting de doelen van zijn werk (Routhlisberger & Dickson, 1939). Daarnaast wordt werktevredenheid gezien als een consequentie van de verschillen in percepties en waardenstandaarden van een individu (Rosen & Rosen, 1955). Het kan namelijk zo zijn dat actoren al tevreden zijn als ze überhaupt werk hebben, terwijl anderen pas tevreden zijn wanneer zij bijvoorbeeld minimaal 14 vakantiedagen kunnen opnemen. De noodzaak van goede werktevredenheid is helder omdat uit vele studies is gebleken dat werktevredenheid een ongebruikelijk grote impact heeft op de werkmotivatie van mensen (Aziri, 2011). Net als vorige concepten die behandeld zijn binnen dit theoretische kader is er geen eenduidige definitie van wat werktevredenheid precies inhoudt, omdat het relatief kan zijn en per individu en omstandigheid kan verschillen (ibid.). Daarnaast kunnen standaarden waar werktevredenheid aan wordt opgehangen verschillen door de jaren heen (Aziri, 2011). De invloed van werktevredenheid op de in- en uitstroom van bestuurders, wordt kenbaar als naar de wetenschappelijke literatuur wordt gekeken. Er zijn namelijk bevindingen die aangeven dat de mate van werktevredenheid de grootste invloed heeft op de overstapintenties van actoren binnen de publieke sector (Bangcheng, Jianxin & Jin, 2010; Lambert & Hogan, 2009).

Uit onderzoek binnen de Nederlandse overheid blijkt dat de belangrijkste reden om te werken bij de overheid de inhoud van het werk is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Ruim twee derde van de instromers noemt dit als motief voor hun keuze (ibid.). Daarnaast worden de factoren in de vorm van het maatschappelijk belang van het werk, de loopbaanmogelijkheden en de mate van zelfstandigheid als zeer belangrijk ervaren (ibid.). Deze keuzes kunnen verschillen binnen bepaalde taakvelden in de (semi)publieke sector. Andere factoren die als belangrijk worden ervaren zijn de reistijd, de werktijden maar ook de beloning (ibid.). Binnen ditzelfde onderzoek wordt ook duidelijk wat de motieven zijn om uit te stromen binnen de (semi)publieke sector. Dit gaat dus over de groep die van de (semi)publieke sector is overgestapt naar de private sector. Hierbij waren de belangrijkste motieven dat mensen graag wat nieuws wilden gaan doen, mensen vertrokken vanwege de werkwijze en cultuur binnen de organisatie of besloten te stoppen vanwege de inhoud van het werk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). In 7% van de gevallen werd aangegeven dat mensen vertrokken uit de (semi)publieke sector vanwege het salaris/de beloning (ICTU, 2020).

Zoals al eerder is vermeld, heeft Zijlstra (2008) aangetoond dat zolang de immateriële doelen behaald worden, de materiële factoren een minder grote rol spelen. De mate van werktevredenheid

symboliseert binnen dit onderzoek het behalen van de immateriële doelen. Zolang een actor zijn werk leuk genoeg vindt, zal de invloed van beloningen op de in- en uitstroom hierop minder groot zijn. Daarnaast kan beloning ook een rol spelen in de mate van werktevredenheid omdat de beloning in bepaalde literatuur een onderdeel is van werktevredenheid (Hulin, 1966).

Werktevredenheid kan dus door beloning worden beïnvloed maar kan ook een losstaand concept zijn dat invloed heeft op de in- en uitstroom. Zoals aangegeven kan de werktevredenheid een grote rol spelen in de in- en uitstroom. Het gaat dus niet alleen om de indirecte relatie tussen in- en uitstroom en beloning maar ook om werktevredenheid als aparte factor die de in- en uitstroom kan verklaren.

Een andere factor die de indirecte relatie tussen beloning en in- en uitstroom van bestuurders kan verklaren is de mate van waardering. Zoals in de vorige paragraaf is behandeld kan verandering in de hoogte van een beloning effect hebben op de beloningsverhoudingen binnen instellingen. Wanneer beloningsverhoudingen verstoord worden kan dit vervolgens weer invloed hebben op de waardering die bestuurders ervaren (Van Veen & Wittek, 2016). Daarom wordt de mate van waardering meegenomen in de analyse.

Waardering kan worden gedefinieerd als het positieve gevoel van actor X na een geste van actor Y waarin die zich uitsprekt over hoe waardevol actor X is (Fagley, 2016). Waardering houdt een erkenning van waarde van het individu in waarvan de hoogte van die erkenning vooral op basis van gevoel kan worden gebaseerd (Sansone & Sansone, 2010). Omdat waardering dus vooral op gevoel kan worden gebaseerd, kan er moeilijk een definitie worden gegeven van wat waardering nu precies is. Waardering zal binnen dit onderzoek vooral worden uitgedrukt in de mate waarin een bestuurder vindt dat de hoogte van diens beloning gelijk wordt geschaald aan de zwaarte van diens functie en in hoeverre een bestuurder zich gewaardeerd voelt in zijn functie. Enerzijds kan dit zijn op het gebied van hiërarchie in beloningsverhoudingen, anderzijds kan dit ook zijn op het gebied van gewaardeerd 'voelen' door de directe omgeving.

Vervolgens is de vraag op welke manier de factor waardering in relatie staat tot de in- en uitstroom door de hoogte van de beloning. Waardering is een vorm van extrinsieke motivatie, omdat waardering niet vanuit de mens zelf komt maar meer wordt gedreven door iets buiten de mens zelf in de vorm van een beloning of een straf (Ryan & Deci, 1999). Zoals in paragraaf 3.4 over de relatie tussen beloning en in- en uitstroom is behandeld, kunnen veranderende beloningsverhoudingen invloed hebben op de in- en uitstroom. De waarde die aan deze beloningsverhoudingen wordt gehecht, is een

vorm van extrinsieke motivatie. Vallerand (1997) stelt dat met name de extrinsieke motivatie van een bestuurder zich uit in hoe een actor zichzelf ziet op het gebied van hiërarchie. Wanneer een actor bijvoorbeeld een hoger inkomen heeft dan anderen om zich heen, dan voelt hij zich op basis van zijn inkomen hoger in hiërarchie (Vallerand, 1997). Deze vorm van waardering is dus niet alleen intrinsiek belangrijk, dat men zich graag gewaardeerd wil voelen, maar men streeft ook naar een hiërarchische verhouding ten opzichte van de mensen die minder verdienen. Wanneer de verschillen in beloning tussen de bestuurder en de laag onder deze bestuurder te klein worden kan dit effect hebben op de hiërarchische verhoudingen onderling en dus op de motivatie van actoren (Vallerand, 1997). Daarnaast stelt Wright (2001) dat het gevoel van waardering ook de intrinsieke motivatie van een actor kan beïnvloeden. Wanneer beloningen worden verlaagd voor bestuurders kunnen zij dit voelen als een gebrek van waardering voor de inzet in hun werk (Vallerand, 1997). Daarnaast brengt een verlaging van de beloning ook een situatie met zich mee dat bestuurders gevoelsmatig in een andere groep van beloningen terechtkomen (Van Veen & Wittek, 2016). Dit kan een gevoel van sociale vernedering tot gevolg hebben wat kan leiden tot sociale en psychologische effecten (Taleb, 2009). Deze sociale en psychologische effecten worden binnen de theorieën over overstapintenties als één van de belangrijkste redenen genoemd om te stoppen met de huidige baan (Delfgaauw, 2005; Akerlof, Rose & Yellen, 1988; De Gieter et al. 2012).

Door het normeren van de beloningen kunnen er dus situaties ontstaan waarbij verstoorde beloningsverhoudingen ertoe leiden dat actoren zichzelf minder gewaardeerd gaan voelen. Dit kan vervolgens weer tot veranderingen leiden bij de in- en uitstroom van bestuurders.

### 3.5 Samenvatting en conceptueel model

In dit theoretisch kader zijn de belangrijkste factoren uit dit onderzoek gedefinieerd en zijn de relaties tussen deze factoren besproken. In deze paragraaf wordt dit samengevat in een conceptueel model.

De in- en uitstroom is, zoals toegelicht, de schakel om de invloed van beloning op de kwaliteit van besturen te verklaren. De empirische analyse zal zich beperken tot de relatie tussen beloning en de in- en uitstroom van bestuurders. Dit onderzoek beperkt zich namelijk tot de inputkant van kwaliteit van bestuur. Dit heeft op zijn beurt invloed op het proces, output en outcome van kwaliteit van bestuur, maar dit zijn aspecten van kwaliteit die veel moeilijker vast te stellen zijn, zeker binnen deze korte termijn van de scriptie. Deze drie onderdelen zullen dan ook pas over enkele jaren zichtbaar zijn wanneer de mogelijke veranderingen aan de inputkant zich gaan uiten in het proces, de output en outcome van kwaliteit van bestuur. Daarom zal de kwaliteit van bestuur geen onderdeel uitmaken van

de empirische analyse. De keuze om de empirische analyse te beperken zal verder worden toegelicht in hoofdstuk 4.

In dit theoretisch kader is ingegaan op de invloed van de factor beloning op de in- en uitstroom van bestuurders. De beloning kan voor bestuurders een rol spelen in de carrièrekeuzes die zij maken. Hoewel de theorie van PSM zeer dominant is binnen de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot dit thema, zijn er ook onderzoeken die aantonen dat bestuurders zijn vertrokken vanwege de factor beloning. Vanuit de wetenschappelijke literatuur blijkt daarnaast dat beloning ook de werktevredenheid en waardering van een bestuurder kan beïnvloeden. Deze twee factoren kunnen vervolgens ook invloed hebben op de in- en uitstroom. Om dit te onderzoeken is het conceptuele model als volgt opgesteld. Uit dit theoretisch kader is gebleken dat beloning zowel een directe als een indirecte relatie met de in- en uitstroom heeft. De indirecte relatie gaat zoals gezegd via de factoren werktevredenheid en waardering. Echter, kan de factor werktevredenheid ook op zichzelf invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders. Daarom staat werktevredenheid op dezelfde hoogte als beloning. De WNT kan dus door middel van deze drie factoren invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders. Deze in- en uitstroom heeft vervolgens weer effect op de kwaliteit van bestuur. Zoals aangegeven zal in de empirische analyse de kwaliteit van bestuur buiten beschouwing worden gelaten. De cirkel in het model dat te zien is in figuur 1 geeft aan waar de empirische analyse uit zal bestaan.

*Figuur 1: Conceptueel model*

•

Door middel van dit model kan een theoretisch antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *“In hoeverre heeft de WNT invloed op de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector”*. Op welke manier de concepten uit dit model gemeten zullen worden, zal worden toegelicht in het volgende hoofdstuk over de methodologie.

## Hoofdstuk 4: Methodologie

In dit hoofdstuk over de methodologie zullen de volgende elementen worden uitgewerkt. Ten eerste zullen de onderzoeksstrategie en methoden van dataverzameling worden toegelicht. Hieruit moet de invalshoek van dit onderzoek en een goede onderbouwing voor de gekozen methodes blijken. Vervolgens zullen de belangrijkste begrippen uit het conceptuele model worden geoperationaliseerd. Na de operationalisering zal een paragraaf over de data-analyse volgen. Tot slot wordt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek behandeld.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

In het empirisch deel van het onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de WNT invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders. De empirische analyse bestaat uit het onderzoeken van de relatie tussen de factoren beloning, werktevredenheid en waardering en de in- en uitstroom van bestuurders. Om door middel van deze empirische analyse antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag dient te worden aangetoond of de WNT invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders.

Om deze analyse te kunnen uitvoeren is het belangrijk om na te gaan wat gemeten moet worden en welke gegevens hiervoor beschikbaar zijn om op basis daarvan de geschikte meetmethode te kiezen. De focus binnen dit onderzoek ligt vooral op de redenering achter de relatie tussen beloning en in- en uitstroom, die bestuurders ervaren en wat hun overwegingen zijn. Er is geen voormeting gedaan met betrekking tot deze onderzoeksvraag. Hierdoor kan er moeilijk worden aangetoond of bij een nameting het normeren van topinkomens invloed heeft gehad op de in- en uitstroom van bestuurders. Daarnaast zijn er, publieke sector breed, beperkte kwantitatieve gegevens over de in- en uitstroom van bestuurders beschikbaar. Gezien de tijdsperiode van dit onderzoek is het niet mogelijk om de kwantitatieve gegevens te vergaren voor de andere sectoren binnen het publieke domein. Hierdoor is een kwantitatieve analyse niet goed mogelijk. Om deze redenen is er gekozen voor een kwalitatief onderzoek.

### 4.2 Methode van dataverzameling

Binnen dit onderzoek zijn data verzameld via interviews. Er is gekozen voor een semigestructureerde methode (Vennix, 2016). Deze methode houdt in dat de volgorde en formulering van vragen vooraf is vastgesteld. Deze volgorde valt terug te lezen in de interviewguides in bijlage 1 en 2. Met deze methode is het gedrag van bestuurders geanalyseerd sinds de komst van de WNT en kon verdieping

werden gezocht bij de punten die door de geïnterviewde als zeer belangrijk wordt ervaren (Vennix, 2016). Er is expres niet gekozen voor een gesloten-interviewmethode omdat dit de antwoordcategorieën vastlegt. Om de ervaringen van bestuurders met betrekking tot de WNT te duiden is het doel om hen zoveel mogelijk open antwoorden te laten geven zodat zij niet gestuurd worden in antwoordmogelijkheden. Het opstellen van deze vragenlijsten is gebaseerd op de vereisten van formuleringen van vragen door 't Hart en Snijders (2009). De interviews zijn zowel telefonisch als via een beeldverbinding gevoerd. Hoewel het doel was deze interviews face-to-face af te nemen werd dit onmogelijk gemaakt door de restricties van de overheid naar aanleiding van de verspreiding van het COVID-19 virus.

De analyse-eenheden binnen dit onderzoek bestaan uit een populatie van individuen die binnen hun professie te maken hebben met de WNT. Deze populatie individuen kan worden opgedeeld in twee groepen. De ene groep bestaat uit publieke bestuurders die onder de wetgeving van de WNT vallen en de andere groep uit executive-searchbureaus die vooral werkzaam zijn binnen de (semi)publieke sector. De interviews met de publieke bestuurders hebben tot doel inzicht te krijgen in het normeren van inkomens en op het achterhalen van de beweegredenen van individuele bestuurders. Daarnaast zijn interviews gevoerd met executive-searchbureaus. De vertegenwoordigers van deze executive-searchbureaus bestaan uit recruiters en partners. Zij kunnen worden ingehuurd om bestuurders te werven voor WNT-instellingen. Deze personen zijn door executive-searchbureaus naar voren geschoven als specialisten op het gebied van kennis over de invloed van de WNT op de werving in het (semi)publieke domein. Bij de interviews met de executive-searchbureaus is achterhaald of de WNT effect heeft gehad op de in- en uitstroom van bestuurders vanuit een breder perspectief.

Om de medewerking van dit onderzoek te bevorderen, zijn er verzoeken voor interviews gestuurd vanuit de postbus 'Wetsevaluatie wet normering topinkomens' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar bestuurders en executive-searchbureaus. Hieruit bleek een te kleine bereidheid vanuit bestuurders en executive-searchbureaus. Daarom is naast deze interviewverzoeken binnen het publieke domein gezocht naar bestuurders die mee wilden doen aan dit onderzoek. Hierbij is vooral de vorm van *snowball sampling* gehanteerd. Deze methode houdt de werkwijze in waarbij respondenten die mee hebben gedaan aan het onderzoek is gevraagd of zij nog mogelijke respondenten kennen die mee zouden willen doen met dit onderzoek (Etikan et al. 2016). Deze twee procedures hebben uiteindelijk geleid tot medewerking van 16 respondenten (zie tabel 1):

Tabel 1: Respondenten

<b>Respondent</b>	<b>Functie</b>	<b>Sector</b>
Respondent 1	Executive Search Bureau	Zorg
Respondent 2	Executive Search Bureau	Zorg
Respondent 3	Executive Search Bureau	Zorg
Respondent 4	Executive Search Bureau	Zorg en overheid
Respondent 5	Executive Search Bureau	Zorg, overheid en onderwijs
Respondent 6	Executive Search Bureau	Zorg, onderwijs en wonen
Respondent 7	Werving en selectie	Rijk
Respondent 8	Bestuurder	Wonen
Respondent 9	Bestuurder	Onderwijs
Respondent 10	Bestuurder	Onderwijs
Respondent 11	Bestuurder	Energie-netwerk
Respondent 12	Bestuurder	Rijk
Respondent 13	Bestuurder	Onderwijs
Respondent 14	Bestuurder	Wonen
Respondent 15	Bestuurder	Wonen
Respondent 16	Bestuurder	Cultuur

Het streven binnen dit onderzoek is om zoveel mogelijk onderzoekseenheden uit verschillende sectoren uit de (semi)publieke domein te interviewen. Zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken, zijn er zowel sectorale regelingen als klasse-indelingen binnen de WNT waaruit kan worden opgemaakt dat de bezoldigingen tussen bestuurders over het gehele (semi)publieke domein kunnen verschillen. Dit streven geldt ook voor de interviews met de executive- searchbureaus. Op basis van het onderzoek van Van Veen & Wittek (2016) is gebleken dat zij het vermoeden hebben dat de functiezwaarte van een bestuurdersfunctie en de beloningsverhoudingen tussen bestuurders kunnen uitmaken of er problemen ontstaan bij de in- en uitstroomkant. Voor executive- searchbureaus uit bepaalde sectoren binnen het publieke domein waar de functiezwaarte als evenredig wordt ervaren aan de bezoldiging kan het zo zijn dat de invloed van de WNT geringer is dan waar de functiezwaarte en de bezoldiging wel als onevenredig wordt ervaren. Ook is de verwachting dat de WNT meer invloed kan hebben op de bestuurders die meer geld hebben moeten inleveren door de WNT dan bestuurders die minder hebben moeten inleveren (Van Veen & Wittek, 2016). De selectie van respondenten is dus mede



gebaseerd op het streven naar verscheidenheid van sectoren binnen het publieke domein. De uiteindelijke verdeling van respondenten over sectoren is te zien in tabel 1.

### 4.3 Operationalisering

In deze paragraaf staat centraal hoe de variabelen binnen het empirische deel van dit onderzoek zijn gemeten. De paragraaf zal bestaan uit twee subparagrafen. Subparagraaf 4.3.1 gaat over hoe de in- en uitstroom van bestuurders kan worden gemeten terwijl subparagraaf 4.3.2 gaat over het meten van de concepten beloning, werktevredenheid en waardering.

Het operationaliseringschema per subparagraaf is als volgt opgesteld. In de eerste kolom staat de variabele. In de tweede kolom volgt een *stipulatieve betekenis* van de variabele die is af te leiden uit het theoretisch kader. Een stipulatieve betekenis houdt de pragmatische omschrijving in van een variabele (Verschuren, 1986). Dit wordt in dit onderzoek toegepast omdat niet alle definities van de variabelen direct vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn over te nemen. Vervolgens zullen de dimensies worden gepresenteerd die bij de variabelen horen. Daaropvolgend zullen indicatoren worden gepresenteerd waar een score op kan worden gebaseerd. Er zullen twee verschillende operationaliseringschema's zijn in dit onderzoek.

#### 4.3.1 Operationalisering in- en uitstroom

De in- en uitstroom van bestuurders in de (semi)publieke sector kan worden opgedeeld in drie dimensies. De eerste dimensie betreft de openstaande vacatures voor bestuurdersposities sinds de WNT. Hiermee kan worden achterhaald of er een toename van openstaande vacatures is geconstateerd en of vacatures langer open blijven staan sinds de WNT. De tweede dimensie betreft de geschiktheid van kandidaat-bestuurders. Hiermee kan worden achterhaald of er sinds de komst van de WNT een afname is van geschikte kandidaten is voor bestuursfuncties in de (semi)publieke sector. De derde dimensie betreft het aanpassen van functie-eisen. Hiermee kan worden achterhaald of functie-eisen zijn aangepast om vacatures voor bestuursfuncties te kunnen opvullen sinds de komst van de WNT. In tabel 2 is het operationaliseringschema van de in- en uitstroom van bestuurders te zien.

Tabel 2: Operationalisatie in- en uitstroom bestuurders

Variabele	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Scores
In- en uitstroom	De in- en uitstroom van bestuurders in de (semi)publieke sector	Openstaande vacatures sinds de WNT	Openstaande vacatures voor bestuursfuncties in de (semi)publieke sector sinds de invoering van de WNT	+, +/-, -
			Vacatures voor bestuursfuncties dat langer open blijft staan in de (semi)publieke sector sinds de invoering van de WNT	
		Geschiktheid kandidaat-bestuurders sinds de WNT	Geen geschikte kandidaat-bestuurders gevonden sinds de invoering van de WNT.	+, +/-, -
		Bijgestelde functie-eisen voor bestuurders sinds de WNT	Aangepaste functie-eisen voor kandidaat-bestuurders versoepeld sinds de invoering van de WNT.	+, +/-, -

Het toekennen van de scores uit dit operationaliseringsschema zal op basis van drie verschillende waarden worden gebaseerd. De score (-) houdt in dat er *weinig tot geen* sprake is van aanwezigheid van de indicator. De score (+/-) houdt in dat er *gemiddeld* sprake is van aanwezigheid van de indicator. De score (+) houdt in dat er *veel* sprake is van de aanwezigheid van de indicator.

#### 4.3.2 Operationalisering onafhankelijke variabelen

##### Beloning

De beloning van de bestuurder staat centraal binnen dit onderzoek. In het bijzonder gaat het hierbij om de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector. De vraag binnen de analyse is in hoeverre bestuurders de hoogte van de beloning meenemen in hun beweegredenen om wel of niet in de (semi)publieke sector te willen werken op basis van de WNT. Dit zal worden bevraagd aan de hand van twee aspecten. Enerzijds welk belang bestuurders hechten aan hun beloning en anderzijds wat zij vinden van de hoogte van hun beloning onder de WNT. Door dit te meten kan worden aangetoond hoe bestuurders kijken naar de hoogte van hun beloning.

### Werktevredenheid

De werktevredenheid van de bestuurder houdt de mate in waarin bestuurders tevreden zijn over hun werk en over hun huidige functie. Bestuurders zal worden gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met hun huidige baan. Hiermee wordt bedoeld in hoeverre de bestuurder zijn/haar baan leuk vindt.

### Waardering

De waardering van de bestuurders houdt de mate in waarin bestuurders zichzelf gewaardeerd voelen in hun huidige functie. Dit is tweeledig. Enerzijds kan de waardering slaan op de directe werkomgeving waar de bestuurder zich in bevindt. Hiermee wordt bedoeld of de bestuurder het idee heeft zich gewaardeerd te voelen door zijn collega's. Anderzijds kan de waardering slaan op de verhouding tussen diens inkomen en de functiezwaarte van de baan. In tabel 3 is de operationalisatie van de onafhankelijke variabelen te zien.

*Tabel 3: Operationalisatie onafhankelijke variabelen*

<b>Onafhankelijke variabele</b>	<b>Definitie</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Scores</b>
Beloning	De Wet Normering Topinkomens (WNT)	Het belang van de beloning	Belang van beloning in keuze om dit werk te doen.	+, +/-, -
		De hoogte van de beloning	Gevoel van tevredenheid over de hoogte van de beloning	+, +/-, -
Werktevredenheid	Combinatie van omgevingsomstandigheden waardoor iemand naar waarheid kan zeggen tevreden te zijn met diens werk (Hoppock, 1935)	Tevredenheid over huidige baan	Gevoel van tevredenheid over de huidige baan	+, +/-, -
Waardering	Ontastbare erkenning van waarde van het individu waarvan de hoogte van die erkenning vooral op basis van gevoel kan	Waardering door directe werkomgeving	Gevoel van waardering in de functie van de bestuurder	+, +/-, -
		Waardering in huidige baan	Gevoel van juiste verhouding tussen	+, +/-, -

	worden gebaseerd (Sansone, 2010)		beloning en functie- zwaarte van de job	
--	-------------------------------------	--	--	--

Het toekennen van de scores uit de operationaliseringsschema's zal op basis van 3 waardes bestaan uit de mogelijkheden van +, +/- en -. De score + geldt voor een *hoge* aanwezigheid van de indicator. De score +/- geldt voor een *gemiddelde* aanwezigheid van de indicator. De score - geldt voor een *lage tot geen* aanwezigheid van de indicator.

#### 4.4 Data-analyse

De data die bij de interviews worden vergaard zal door middel van opnames worden verzameld. De interviews zijn opgenomen en zullen integraal letterlijk worden uitgetypt, ook wel bekend als het proces van transcriberen. Vervolgens zullen de getranscribeerde teksten worden gecodeerd. Het coderen houdt het verbinden van ruwe data met 'theoretische begrippen' in (Jansen, 2005). Deze coderingen zullen zowel deductief als inductief van aard zijn. Citaten uit deze getranscribeerde teksten zullen voor de leesbaarheid worden veranderd naar logisch lopende zinnen.

Doordat de interviews semigestructureerd zijn, is er ruimte voor diepgang binnen de onderzoeken (Vennix, 2016). Dit kan ertoe leiden dat oorzaken of problemen met de WNT buiten de opgestelde operationaliseringsschema's zouden kunnen vallen waardoor er geen scores aan kunnen worden verbonden. Zoals aangeven in de onderzoeksmethode zal er op basis van de uitkomsten uit de interviews op inductieve wijze gecodeerd worden om de toelichtingen die worden gegeven over de invloed van de WNT op de in- en uitstroom van bestuurders in beeld te brengen. Met de uiteenzetting van scores wordt getracht zo betrouwbaar mogelijke resultaten te formuleren. Op basis van deze bevindingen zal worden aangetoond in welke mate de hoogte van de beloning invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders.

Het analyseren van de data gaat als volgt. Uit de deductieve coderingen op basis van de operationaliseringsschema's zullen scores blijken. Op basis van deze scores kan worden geconcludeerd of binnen de onderzoekseenheden in dit onderzoek invloed van de WNT op bepaalde gebieden van de in- en uitstroom van bestuurders kan worden vastgesteld. De inductieve wijze van coderen zal bestaan uit algehele conclusies en tekstfragmenten die de resultaten van de deductieve

coderingen kunnen aanvullen. Hieruit kan bijvoorbeeld blijken dat vooral de beloningsverhoudingen als oorzaak worden gezien voor uitstroom van bestuurders. Samenvattend moet dus uit de resultaten van de deductieve coderingen blijken of er invloed is van de WNT op de in- en uitstroom van bestuurders en uit de resultaten van de inductieve coderingen op welke wijze de WNT mogelijk invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders.

#### 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De methode van data-verzameling die voor dit onderzoek is gekozen zal in deze paragraaf worden behandeld met betrekking tot de mate van betrouwbaarheid en validiteit. Hierbij zal een toelichting worden gegeven op welke wijze de beperkingen, die zich op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit voordoen binnen dit onderzoek zo goed mogelijk geprobeerd worden tegen te gaan.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek kan worden toegelicht op basis van het aantal systematische en toevallige meetfouten (Vennix, 2016). Kwalitatief onderzoek richt zich vooral op de diepgang die gevonden kan worden bij de respondenten (ibid.). Op het gebied van betrouwbaarheid is een nadeel van kwalitatief onderzoek dat de resultaten uit deze verzameling puur percepties zijn van de respondenten. De data die verzameld zijn door middel van de interviews met bestuurders en executive- searchbureaus betreffen slechts een indicatie van hun ervaringen. De percepties van deze personen hoeven niet gelijk te staan aan de werkelijkheid.

Een ander kritiekpunt binnen kwalitatief onderzoek is dat de kans aanwezig is dat er bij herhaling van de meting niet dezelfde resultaten kunnen worden verkregen. Als onderzoeker binnen kwalitatief onderzoek is er invloed op de onderzoeksresultaten (Vennix, 2016). De onderzoeker is namelijk verantwoordelijk voor de selectie van de respondenten en heeft invloed tijdens de interviews. De kans dat bij een herhaling van de meting niet dezelfde resultaten zullen worden gehaald is dus aanwezig. De invloed tijdens de interviews wordt geprobeerd zoveel mogelijk te beperken door de interviewvragen van bijlage 1 en 2 strak te hanteren. Daarnaast bestaat binnen dit onderzoek de kans dat bestuurders sociaal-wenselijke antwoorden geven op vragen. Volgens Weiss (1993) is de kans hierop aanwezig wanneer de geïnterviewden een belang hebben bij een bepaalde uitkomst van de onderzoeksresultaten. Binnen dit onderzoek kunnen bestuurders een belang hebben door zich negatief uit te laten over de WNT, zodat de normering voor topinkomens die onderdeel uitmaakt van deze wet, wellicht omhoog zou kunnen. Daarom zijn er ook interviews gevoerd met executive-search bureaus omdat deze bureaus een minder groot persoonlijk belang hebben bij de onderzoeksresultaten. Door middel van deze interviews kon mede worden nagegaan of de uitspraken

van de bestuurders overeenkomen met wat executive-searchbureaus ervaren in de praktijk. Hoewel de ervaringen van executive-searchbureaus net als die van de bestuurders percepties zijn, maakt deze analyse in twee sporen het onderzoek wel betrouwbaarder. Ook kunnen de verschillen in de manier waarop de interviews gevoerd zijn onderdeel uitmaken van de mate van betrouwbaarheid van het onderzoek. Zo zijn er interviews gevoerd met een telefonische verbinding maar ook met beeldverbinding. Dit kan een probleem zijn voor de betrouwbaarheid omdat een telefonisch interview anders kan verlopen dan één met een beeldverbinding, want bij een telefonisch interview is er geen gezichtsuitdrukking zichtbaar.

De validiteit van een onderzoek bestaat uit de mate van geldigheid van het meetinstrument (Vennix, 2016). Deze geldigheid kan worden gebaseerd op de juistheid van de interpretaties van de onderzoekers en de data en bewijsvoering van deze interpretaties (Boeije, 2009). De interne validiteit betreft de vraag in hoeverre de onderzoeker meet wat de onderzoeker dient te meten (Boeije, 2009). Over de interne validiteit van dit onderzoek kan het volgende worden gezegd. Zoals al eerder is vermeld heeft er geen experiment kunnen plaatsvinden om de kwaliteit van bestuurders te meten, maar binnen dit onderzoek kan wel gemeten worden of het normeren van topinkomens invloed heeft gehad op de in- en uitstroom van bestuurders. De huidige meetmethode kan namelijk niet de verschillen meten tussen bestuurders vóór de komst van de WNT en na de WNT. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen niet worden vergeleken met een situatie zonder de komst van de WNT omdat die niet bestaat. De meetmethode van dit onderzoek meet dan ook vooral de huidige visie van bestuurders en searchbureaus over het proces van de WNT van de afgelopen jaren en de situatie waarin zij zich nu bevinden. Naast het opgestelde operationaliseringsschema zullen overige verklaringen voor in- en uitstromende bestuurders door middel van open codering worden meegenomen. Hiermee wordt de doelstelling van het onderzoek behaald, namelijk het beantwoorden van de vraag of de WNT invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders. Om de geldigheid van de data te waarborgen zijn alle interviews getranscribeerd. Hierdoor kan exact worden achterhaald wat er gezegd is en dus weinig ruimte voor interpretatie. Om het gevaar van interpretatie verder te beperken zullen alle getranscribeerde teksten ter controle naar de respondenten worden gestuurd zodat zij kunnen bevestigen of de verslaglegging van de gesprekken op een juiste manier is uitgevoerd en overeenkomt met wat zij hebben verteld.

De externe validiteit betreft de vraag in hoeverre de bevindingen en conclusies uit een onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd (Boeije, 2009). De externe validiteit van dit onderzoek is gering omdat slechts een klein deel van alle bestuurders in de (semi)publieke sector is geïnterviewd. Hoewel

is geprobeerd bestuurders uit zoveel mogelijk verschillende sectoren binnen het publieke domein te interviewen, is het aantal respondenten ten opzichte van het totaal aantal bestuurders beperkt. Het beperkte aantal respondenten hoeft niet altijd een probleem te zijn binnen kwalitatief onderzoek maar wel binnen dit onderzoek omdat al is aangetoond dat de WNT voor elk individu zeer verschillend van invloed is. Hierbij kan ook een verschil in invloed van de WNT zijn tussen bestuurders die voor en na de komst van de WNT zijn begonnen als bestuurder. Degenen vóór de WNT zijn achteruitgegaan in hun inkomen terwijl de bestuurders na de WNT niet anders weten dan dat het bezoldigingsmaximum het meest is dat ze kunnen verdienen. Naast het gegeven dat de invloed van de WNT voor alle bestuurders verschillend kan zijn, is het in de praktijk ook zo dat het bezoldigingsmaximum per sector kan verschillen. Zo is het bezoldigingsmaximum in de zorgsector hoger dan in de onderwijssector. Vanwege de variëteit aan sectoren waar de data is verzameld kan er wel iets worden gezegd over een mogelijk effect van de WNT op de in- en uitstroom van bestuurders, alleen is het meten van de grootte van dit effect een probleem.

## Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van dit onderzoek en de analyse van deze resultaten centraal staan. Eerst zullen de uitkomsten uit de interviews worden behandeld. Vervolgens zal worden ingegaan op de mate waarin de uitkomsten uit de interviews overeenkomen met de relaties die in het theoretisch kader zijn geschetst. Hierbij wordt nagegaan of de geschetste relaties uit het conceptuele model in de praktijk terugkomen.

De resultaten zullen worden opgedeeld in drie paragrafen. Paragraaf 5.1 zal gaan over de resultaten met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders. Hierbij staat vooral de vraag centraal in hoeverre er veranderingen zijn geconstateerd met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders sinds de WNT. Paragraaf 5.2 zal gaan over de invloed van de factor beloning op de in- en uitstroom. Hierbij staan de factoren die theoretisch onderscheiden zijn, centraal. Tot slot zal in paragraaf 5.3 worden ingegaan op overige factoren die van invloed zijn op de in- en uitstroom van bestuurders en het belang naar de beloning.

### 5.1 In- en uitstroom

De veranderingen in de in- en uitstroom van bestuurders kunnen worden bepaald aan de hand van drie onderdelen. Het eerste onderdeel bestaat uit het aantal toegenomen openstaande vacatures sinds de WNT, waarbij ook de duur voor het vervullen van de vacatures voor bestuurdersposities wordt meegenomen. Het tweede onderdeel gaat over de geschiktheid van de kandidaat-bestuurders sinds de WNT. Het derde onderdeel gaat over de mate waarin functie-eisen voor vacatures zijn versoepeld sinds de WNT. Ten slotte zullen de percepties van bestuurders over deze in- en uitstroom worden meegenomen in de tussenconclusie.

#### 5.1.1 Openstaande vacatures

Vijf van de zeven searchbureaus geven aan dat het aantal vacatures niet is toegenomen sinds de WNT (SB2; SB3; SB4; SB6: WS1)<sup>1</sup>. *“Nee, dat denk ik eigenlijk niet. Het zijn er niet heel veel.”* (SB6). *“Nee, eigenlijk niet nee.”* (WS1). Eén searchbureau geeft aan dat er incidenteel sprake van is. *“Er is sprake van een geleidende stroom sinds de WNT, maar het is de laatste tijd wel iets meer toegenomen.”* (SB1).

---

<sup>1</sup> De bronverwijzingen naar respondenten uit de dataverzameling zullen binnen dit hoofdstuk verwijzen naar executive-searchbureaus (SB), werving en selectie (WS) en bestuurders (B).



Een ander searchbureau geeft aan dat er wel een toename is. *“Ja, ik vind het wel wisselend, maar er zijn ja, veel vacatures open.”* (SB5).

*Het aantal vacatures voor bestuursfuncties dat langer open blijft staan sinds de WNT.*

Drie van de zeven searchbureaus geven aan dat het aantal vacatures voor bestuursfuncties niet langer open blijft staan sinds de WNT (SB5; SB6; WS1). *“We hebben niet echt moeite met het vullen van vacatures”* (SB5). Twee search bureaus geven aan daar geen goed beeld over te kunnen schetsen (SB3; SB4). Daarnaast geven twee respondenten aan dat de duur voor een deel is toegenomen. *“Ja, voor een deel is het moeilijker om de functies te vervullen. Daar moeten we nu meer ons best voor doen”* (SB2). *“Je ziet soms wel dat het voor zwaar verantwoordelijke functies die door de WNT begrensd zijn aan de bovenkant het moeilijk is om bestuurders te zoeken en te vinden.”* (SB1). Met deze zeer verantwoordelijke functies wordt vooral verwezen naar de toplaag van de zorg (SB1; SB2).

### 5.1.2 Geschiktheid kandidaten

Vier van de zeven searchbureaus geven aan dat zij geen gevallen kennen waarin de geschikte kandidaat niet gevonden kon worden (SB1; SB5; SB6; WS1). *“Geen problemen mee, genoeg mensen kunnen vinden sinds de WNT.”* (SB5). Twee van de zeven searchbureaus geven aan dat het wel moeilijker is geworden om een geschikte kandidaat te vinden waarbij vooral ervaren kandidaten moeilijker te strikken zijn voor bepaalde instellingen (SB2; SB4). *“Ik denk dat voor die kleinere organisaties met een lagere klassenindeling, daar is het bijna niet voor te doen om een ervaren bestuurder te vinden.”* (SB4). Met deze kleinere organisaties die een lagere klassenindeling hebben wordt verwezen naar instellingen met een *omgekeerd loongebouw* waar de managementlaag meer verdient dan de bestuurder (SB4). Eén searchbureau geeft aan zich af te vragen of bepaalde aangenomen bestuurders wel echt geschikt zijn. *“Maar of dat ook geschikte kandidaten zijn, moet je echt af en toe een vraagteken bij zetten.”* (SB3). Door dit searchbureau wordt verwezen naar de toplaag van de zorg (SB3).

### 5.1.3 Functie-eisen

Drie van de zeven searchbureaus geven aan dat zij geen gevallen kennen waarin er versoepeling van functie-eisen zijn geconstateerd (SB5; SB6; WS1). *“Geen problemen met mensen vinden dus ook geen aangepaste functie-eisen.”* (SB5). Eén van deze drie zegt zelfs dat de functie-eisen voor bestuurders zijn verscherpt. *“Functie-eisen zijn verscherpt ... we merken gewoon goede kwaliteit.”* (SB6). Drie andere searchbureaus geven aan dat er wel eens sprake is geweest van een versoepeling van functie-eisen (SB1; SB2; SB4). *“Ja ik denk wel dat het voorkomt.”* (SB1). Eén searchbureau geeft aan dat de

functie-eisen wel degelijk versoepeld zijn sinds de komst van de WNT. *“Ik denk wel zeker dat de kwaliteitseisen worden aangepast ... wordt er uitgeweken naar mensen die normaal gesproken voor WNT II, nog echt niet als gekwalificeerd werden beoordeeld en nu wel.”* (SB3). Dit probleem doet zich vooral voor in de toplaag van de zorg (SB3).

In de onderstaande tabel 4 staat een overzicht van de resultaten met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders.

*Tabel 4: In- en uitstroom van bestuurders*

	SB1	SB2	SB3	SB4	SB5	SB6	WS1
Het aantal vacatures sinds WNT	+/-	-	-	-	+	-	-
Duur van openstaande vacatures sinds WNT	+/-	+/-	?	?	-	-	-
Ongeschiktheid kandidaat	-	+/-	+	+/-	-	-	-
Versoepeling functie-eisen sinds WNT	+	+/-	+	+/-	-	-	-

#### 5.1.4 Tussenconclusie

Op basis van de onderzoeksresultaten valt te concluderen dat er in zijn algemeenheid weinig veranderingen zijn in de in- en uitstroom van bestuurders sinds de WNT. Slechts binnen bepaalde sectoren is er sprake van meer openstaande vacatures wat wijst op minder instroom en bestaat er meer moeite om geschikte kandidaten te vinden wat wijst op minder kwaliteit van instroom. Vooral bij de topfuncties in de zorgsector en bij de kleinere WNT-instellingen zijn er veranderingen ontstaan in de in- en uitstroom sinds de komst van de WNT. Hierbij wordt door de bestuurders nog aangevuld dat ook in de toplaag van de energienetwerksector en de woningbouwcorporaties er sinds de WNT veranderingen zijn opgetreden in de in- en uitstroom van bestuurders (B4; B7). In paragraaf 5.2 zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de factor beloning invloed heeft gehad op deze veranderingen in de in- en uitstroom.

## 5.2 Beloning

Uit de tussenconclusie van paragraaf 5.1 blijkt dat er slechts een beperkte mate van veranderingen in de in- en uitstroom van bestuurders is geconstateerd. In deze paragraaf zal, zoals is aangegeven, worden ingegaan op de vraag in hoeverre de factor beloning invloed heeft gehad op deze veranderingen. Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de onderzoeksresultaten over de invloed van beloning op in- en uitstroom van bestuurders en de indirecte invloed van beloning op de in- en uitstroom van bestuurders. Bij de indirecte invloed zal eerst worden ingegaan op de factor werktevredenheid en vervolgens op de factor waardering.

### 5.2.1 Directe relatie beloning in- en uitstroom

Zeven van de negen bestuurders geven op dit punt aan dat de beloning geen rol speelt in de keuze om dit werk te doen. *“Ik vind dat geld niet zoveel uitmaken. Het is fijn als je wat verdient, maar of dat nou een paar duizend euro meer of minder is dat doet me minder.”* (B1). Slechts twee bestuurders geven aan dat de beloning een rol speelt in de keuze om dit werk te doen, maar deze rol is niet heel groot (B4; B5). *“Is wel van belang, ik maak veel uren dus vind ik wel dat ik goed betaald mag worden. Maar ik vind ook dat dat binnen redelijke grenzen moet zijn.”* (B4).

Acht van de negen bestuurders geven aan tevreden te zijn met de hoogte van de beloning. *“Ik vind het uitstekend dat die regeling er is, want eerlijk gezegd vind ik gewoon dat ik idioot veel geld verdien.”* (B3). Slechts één respondent geeft aan niet helemaal tevreden te zijn met diens beloning (B4). *“Dat is dus een beetje ja en nee, in absolute zin denk ik dat heel veel mensen blij zouden zijn met zo’n salaris daar hoor je mij niet over mopperen.”* (B4).

Hoewel voor de respondenten in dit onderzoek beloning geen of een beperkte rol speelt, zijn er wel gevallen binnen de publieke sector waar de beloning invloed heeft op de in- en uitstroom. Bij de vraag of bestuurders wel eens bij collega-bestuurders gemerkt hebben dat zij ontevreden zijn over hun salaris wordt aangegeven dat zij wel situaties kennen dat bestuurders problemen ondervonden met de hoogte van het salaris (B1; B2; B3; B4; B6; B8). Redenen die daarbij genoemd worden zijn dat het inkomen niet marktconform is, of dat het bestuurders die door de WNT in salaris achteruit zijn gegaan het storend vinden dat zij voor hetzelfde werk minder zijn gaan verdienen. Sommige bestuurders zouden namelijk meer gevoelig voor inkomen zijn dan anderen. *“Ja dat heb ik wel gezien, ik heb zelf die gevoeligheid niet, maar die collega’s die vinden dat wel heel vervelend en die hebben dan ook wel overwogen met hun werk te stoppen”* (B3). Deze geschetste gevallen komen volgens deze bestuurders slechts in enkele gevallen voor. Er doen zich in deze enkele gevallen wel situaties voor dat bestuurders

overwogen te stoppen met hun werk. *“Het is ook niet erg onbegrijpelijk dat als je eerst een veel hoger salaris hebt gehad ... en dan ineens fors op salaris achteruitgaat, dat je daar iets van zegt”* (B1). Er zouden dus gevallen zijn in de publieke sector waar er door ontevredenheid over het salaris, bestuurders overwogen te vertrekken uit de publieke sector.

Daarnaast is bestuurders gevraagd of zij een afnemende instroom van bestuurders hebben geconstateerd sinds de WNT en of er een toenemende uitstroom van bestuurders is geweest sinds de WNT. Daaruit bleek dat er bestuurders zijn die gevallen kennen waarin de instroom is bemoeilijkt door de komst van de WNT en de WNT II (B1; B2; B3; B4; B5; B8). Dat ligt vooral aan de onrechtvaardigheid dat zij minder zijn gaan verdienen voor hetzelfde geld (B1; B2; B3; B5). *“Ja, die hoor ik daar wel eens over ja ... ja het inkomen, het is niet marktconform zeggen ze.”* (B1). Dit speelt zich vooral af in bepaalde sectoren binnen het publieke domein: *“Ik weet niet of het moeilijker is om iemand te vinden, maar wel voor echt grote corporaties die de zwaarste verantwoordelijkheden hebben en meest uitdagend zijn. Daar is het echt moeilijk om een goede bestuurder te vinden.”* (B1). Daarnaast wordt in een enkel geval het beeld van de searchbureaus herkend dat het bij de grotere corporaties moeilijker is geschikte bestuurders te vinden. *“Uiteindelijk hebben we daar prima bestuurders voor gevonden, maar de bureaus die we hebben gevraagd om met kandidaten te komen die zeiden wel sinds de WNT is het iets minder makkelijk is geworden om goede kandidaten te vinden”* (B3). Ook wordt onder die groep de mening gedeeld dat bij kleinere organisaties het moeilijker is geschikte kandidaten te vinden. Naast de bemoeilijkte instroom heeft dit kunnen leiden tot een uitstroom van bestuurders. *“Ja dat heb ik wel eens gezien, die hebben weer gekozen voor het bedrijfsleven. Ja dat is door het inkomen geweest.”* (B2) *“Het is ook niet onbegrijpelijk dat als je eerst een veel hoger salaris hebt gehad en de auto van de zaak hoorde daar ook nog bij, als je dan ineens fors op salaris achteruitgaat, ja dan is dat een fors bedrag. Dan is zo’n overweging wel te begrijpen.”* (B2). Sinds de komst van de WNT zijn er dus wel bestuurders geweest die vanwege het inkomen niet zijn ingestroomd en juist wel zijn uitgestroomd. Zoals aangegeven betreft dit vooral bepaalde sectoren binnen de (semi)publieke sector en is dit geen algemeen beeld.

## 5.2.2 Indirecte relatie beloning in- en uitstroom

### *Werktevredenheid*

Acht van de negen bestuurders geeft aan tevreden te zijn met hun huidige baan. *“Ja dit is de mooiste baan die ik ooit gehad heb.”* (B3). Dit zit hem vooral in de maatschappelijke missie, het uitdagende en het fascinerende aan de baan als bestuurder. *“Ja, ik vind het gewoon een hele interessante functie die ik bekleed ... om mensen te helpen van levensonderhoud te voorzien, ik ben er heel blij en tevreden mee dat ik daaraan kan bijdragen.”* (B5). Er is slechts één bestuurder die niet volmondig ja zegt, maar nuance aangeeft in de mate van tevredenheid (B4). Wel geeft deze bestuurder aan dat het werk zo leuk is omdat het zo uitdagend is. Deze uitspraak wordt daarom onder de score ‘gemiddeld’ omdat er een *maar* aan verbonden was. *“Mooie job maar wel pittig”* (B4).

### *Waardering*

Alle bestuurders geven aan zich gewaardeerd te voelen in hun functie door hun directe omgeving. *“Ja zeer gewaardeerd, het ontbreekt mij aan niks.”* (B3). *“Ik voel me erg gewaardeerd, ik voel enorm veel voldoening voor wat ik doe.”* (B5).

Acht van de negen respondenten geven aan te vinden dat de functiezwaarte in verhouding staat tot de job. *“In mijn geval wel.”* (B5). Zo zijn er bestuurders die vinden dat het niet in verhouding staat omdat ze vinden dat ze te veel krijgen betaald. *“Ik ga geen nee zeggen, maar als het salaris 10% minder zou zijn zou ik het ook prima vinden.”* (B3). Slechts één bestuurder geeft aan dat de functiezwaarte niet in verhouding staat tot de hoogte van de beloning. Dit staat in verband met de mening van deze bestuurder in de mate waarin hij/zij tevreden is met de hoogte van het salaris. *“Als je kijkt naar de verhouding tussen het salaris en de zwaarte van de functie ja dan is het gewoon niet in balans”* (B4).

Slechts op het gebied van materiële waardering lijkt in sommige gevallen een gebrek aan gevoel van waardering te bestaan bij bestuurders. Dit punt over materiële waardering lijkt erg sterk overeen te komen met de inkomenstevredenheid. Bij de materiële waardering gaat het echter over de vraag of de bestuurder zijn inkomen in verhouding vindt staan tot de functiezwaarte. Er zijn bestuurders die hierin een onderscheid maken met inkomenstevredenheid. Zo zijn er bestuurders die, als ze kijken naar het aantal uren dat ze maken en het inkomen dat ze krijgen, dit geen eerlijke verhouding vinden. Maar doordat zij het inkomen geen belangrijke factor vinden, tast dit niet hun inkomenstevredenheid aan. Er zijn enkele plekken in de publieke sector waar zich hier problemen mee voordoen. De mate hiervan blijkt afhankelijk van de persoonlijkheid van de bestuurder. Twee bestuurders geven aan geen kennis te hebben van de situatie hiervan in de rest van de publieke sector (B1; B9). *“Nee ik heb ervan*

*gehoord maar ik heb er geen voorbeelden van” (B2). Er zijn bestuurders die aangeven dat het voor hen persoonlijk wel in verhouding staat maar niet voor anderen in de sector (B1; B3; B5; B6; B8). Groepen die hierbij worden genoemd zijn vooral de toplaag van de zorg, politici en de energienetwerksector. Redenen waarom deze verhouding niet in balans is, zijn omdat zij vinden dat vanwege de zwaarte van de functie er een hoger inkomen tegenover dient te staan en er onbegrip bestaat waarom deze groepen onder de WNT vallen. “Die norm mag best wel iets omhoog op sommige punten zodat het in evenwicht blijft. Het is een echt Hollandse discussie om te zeggen dat Kamerleden bijvoorbeeld te veel verdienen. Er wordt dan geen recht gedaan aan de inspanning die mensen leveren.” (B5). “Bij ziekenhuis X met 12.000 werknemers vind ik het van de zotte dat bestuurders onder de WNT vallen, van mij mogen daar veel grotere verschillen in zitten.” (B8). De WNT is ervoor om topsalarissen in de top te maximeren, maar bestuurders waken er wel voor dat deze wet niet zijn doel uit het oog moet verliezen door het middel zo streng te maken.*

De searchbureaus geven aan hier ook ervaringen mee te hebben. Zij zien dat er bepaalde plekken zijn waar de beloningsverhoudingen scheeflopen (SB2; SB3; SB4). Hierbij wordt vooral het al reeds genoemde *omgekeerd loongebouw* aangehaald, dat het bekleden van een meer verantwoordelijke plek in sommige gevallen een lager inkomen oplevert. Zoals eerder is aangegeven kan dit bestuurders ervan weerhouden deze functie te behouden, aan te nemen of managers te laten doorstromen binnen de instellingen. Op zulke momenten speelt volgens deze searchbureaus het inkomen in de vorm van waardering een bepalende rol. *“De hele salarisschijf klopt vaak niet meer. Dus dat mensen die als ze in een ander soort positie zitten dan jij, kun je niet eindverantwoordelijk zijn. Verdienen ze vaak meer dan jij als eindverantwoordelijk bestuurder.” (SB3). “Ik heb nog wel gezien dat vooral voor bestuurders van echt kleine organisaties en zeker die een eerste bestuurlijke functie hebben overstap maken van topmanagement naar bestuurder dat het soms wel een achteruitgang kan zijn in salaris en wel voor meer verantwoordelijk zijn.” (SB4). Daarentegen zijn er ook searchbureaus die zich niet herkennen in de stelling dat scheve beloningsverhoudingen een rol spelen in de bereidheid om als bestuurder ergens werkzaam te willen zijn (SB1; SB6). “Ik merk niet dat kandidaten een functie als bestuurder zouden laten lopen in de wetenschap dat het verschil tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid of bijvoorbeeld de directeur x of y die aan hen rapporteert dat die 1 klasse minder gaat verdienen ... het is ook geen onderwerp van gesprek.” (SB1).*

In de onderstaande tabel 5 staat een overzicht van de resultaten met betrekking tot de directe en indirecte relatie van beloning op de in- en uitstroom.

*Tabel 5: directe en indirecte relatie beloning op in- en uitstroom*

	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9
<b>Rol beloning in keuze voor huidige baan</b>	-	-	-	+/-	+/-	-	-	-	-
<b>Tevredenheid met beloning</b>	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+
<b>Tevredenheid met huidige baan</b>	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+
<b>Immateriële waardering</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Materiële waardering</b>	+	+	+	-	+	+	+	+	+

### 5.2.3 Tussenconclusie

De beloning speelt voor de meeste bestuurders die deel hebben genomen aan dit onderzoek geen grote rol om dit werk te doen en zal dus weinig invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders. Toch blijken er enkele gevallen te zijn waarin de komst van de WNT en de WNT II een rol kan hebben gespeeld in de in- en uitstroom van bestuurders in de publieke sector. Beloning kan dus invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders, echter speelt dit wel op zeer kleine schaal. Daarnaast kan op basis van de onderzoeksresultaten worden gesteld dat over het algemeen publieke bestuurders hun tevredenheid of waardering dus niet per se uit het inkomen halen. De immateriële waarden worden dan ook als belangrijker beschouwd dan de materiële waarden in de vorm van inkomen. De werktevredenheid onder publieke bestuurders bleek op basis van de interviews hoog, en dat kan één van de redenen zijn dat de beloning geen invloed heeft gehad op de in- en uitstroom van bestuurders. Voor de waardering geldt in hoge mate dat vanwege het behalen van de immateriële waarden door de meeste bestuurders geen waarde wordt gehecht aan scheve beloningsverhoudingen. Toch zijn er enkele gevallen in de publieke sector waarin er wel problemen worden ervaren met de immateriële waardering. De indirecte relatie van de beloning op de in- en uitstroom van bestuurders is dus beperkt. De werktevredenheid en waardering is bij bestuurders na de WNT erg hoog waardoor het niet aannemelijk is vanuit deze twee factoren dat de komst van de WNT invloed heeft gehad op de uitstroom van bestuurders in de publieke sector.

### 5.3 Overige factoren

In deze paragraaf zal worden ingegaan op factoren die veranderingen in de in- en uitstroom en de beperkte mate van invloed van beloning op deze in- en uitstroom kunnen verklaren.

#### 5.3.1 Andere verklaringen voor veranderingen in in- en uitstroom

Op basis van de resultaten valt op te maken dat er veranderingen zijn in de in- en uitstroom van bestuurders sinds de komst van de WNT. Naast de invloed van beloning die daarin zeer beperkt lijkt te zijn, zijn de volgende verklaringen gegeven voor de veranderingen met betrekking tot de in- en uitstroom van bestuurders.

##### *Pensionering, overgangsrecht en benoemingstermijnen*

Eén van de searchbureaus maakt zich zorgen over het niveau van de nieuwe aanwas aan bestuurders sinds de WNT (SB3). Daarnaast zijn er respondenten die niet zeggen dat de nieuwe bestuurders “slechter” zijn, maar merken wel dat de “beste” kandidaten minder goed te strikken zijn (SB4; B1). Dit hoeft echter niet direct aan de vergoeding te liggen. In de woningsector en de zorg wordt aangegeven dat het voor de echt grote corporaties moeilijk is om goede bestuurders te vinden. *“Je hebt voldoende mensen die het gaat om een maatschappelijke missie en een mooie uitdaging waar heel veel mensen door worden gegrepen, maar in de hoogste regionen is het moeilijk. Dat geloof ik zeker.”* (B1). De vraag is als dit niet aan de vergoeding ligt, waar ligt het dan wel aan?

Vijf searchbureaus hebben benoemd dat er een verandering zou kunnen zijn geweest in de in- en uitstroom, maar dat dit vooral te wijten is aan vergrijzing (SB1; SB4; SB5). Eén van deze searchbureaus durft te stellen dat dit toegenomen aantal te wijten is aan de vergrijzing (SB2). *“De babyboomers zitten nu tegen het pensioen aan en dat geldt voor de volle breedte van het publieke domein.”* (SB2). Het andere searchbureau, dat een toenemende mate van openstaande vacatures heeft geconstateerd sinds de WNT, wijdt dit wel aan de WNT (SB3). De verklaring hiervoor is dat bestuurders op hun plek bleven zitten vanwege het overgangsrecht. *“Op het gebied van openstaande vacatures viel vooral op sinds de WNT II dat er weinig beweging in zat, omdat veel bestuurders vanwege de WNT II bleven zitten op hun plek. Als ze zouden overstappen naar een andere functie dan zouden ze salaris moeten inleveren”* (SB3). Dit overgangsrecht is zoals eerder aangegeven een onderdeel van de WNT om de salarissen van de bestuurders in termijnen te verlagen naar hun nieuwe (verlaagde) salaris. Dit overgangsrecht loopt voor bestuurders maximaal tot en met volgend jaar. Ook de versoepelingen van de functie-eisen zijn vooral te wijten aan de pensionering/vergrijzing (SB1; SB2; SB4). *“Ja ik denk wel dat het voorkomt maar niet door de WNT. In sommige gevallen op technisch niveau (logistiek en*



*techniek/ict) ... Dit is vooral te wijten aan de pensionering/vergrijzing, dus de zoektocht naar bestuurlijk talent wordt wel meer ingewikkelder. Maar niemand vindt de WNT daar een belemmering in.” (SB1). Veel searchbureaus zijn van mening dat problemen met de functie-eisen eigenlijk niet kunnen voorkomen omdat dit al aan de voorkant getackeld zou moeten zijn. Hiermee wordt bedoeld dat men voor de zoektocht naar een nieuwe bestuurder al een idee heeft wat een realistische search is.*

Onder de bestuurders bestaat eenzelfde beeld als bij de searchbureaus. Volgens enkele bestuurders is er wel een trend gaande waarin een toename van het aantal openstaande vacatures is geconstateerd (B1; B7; B8). *“Vooral de laatste jaren zijn er steeds meer geweest. Die zijn er overigens nog steeds. Ik vraag me echter wel af of de WNT daar invloed op heeft gehad.” (B1).* Het is vooral de vergrijzing en in de woningsector specifiek de benoemingstermijnen van 4 jaar dat er meer doorstroom is van bestuurders (B7; B8). *“Je ziet veel vacatures door pensionering en mobiliteit is ook heel behoorlijk, maar ik zie niet in dat instellingen het niet voor elkaar krijgen bestuurdersfuncties te vullen.” (B7). “En dat je nu verloop ziet dat heeft toch wel van doen met die vergrijzing.” (B8).* Er is ook een bestuurder die aangeeft gevallen te kennen waarin bestuurders blijven zitten op hun plek uit loyaliteit omdat ze verwachten dat er geen geschikte opvolgers kunnen worden gevonden (B4). *“Ik denk dat veel bestuurders uit loyaliteit blijven zitten omdat ze verwachten dat het heel moeilijk zal zijn om een opvolger te vinden.” (B4).* De situatie die bestuurder 4 schetst vindt plaats in de energienetwerksector.

#### *Imago en afbreukrisico*

De WNT-norm wordt ook in combinatie gezien met onder andere de openbaarmaking en het daarmee gepaard gaande mogelijke afbreukrisico en het administratieve deel van de WNT dat vooral slaat op de verantwoording die in samenwerking wordt gedaan met een accountant. *“De verschillen in beloning maar eigenlijk ook dat imagodingetje.” (B4). “Het moet geen afschrikwekkende werking hebben om te gaan solliciteren ... Op het moment dat daar allerlei gekke dingen gebeuren die niet meer met de inhoud te maken hebben maar met de administratieve kant, dan krijg je een hele rare discussie.” (B5).* De grootte van deze groep is waarschijnlijk zeer beperkt omdat de bestuurders in de interviews hebben aangegeven slechts enkele tot geen gevallen te kennen waarin de WNT kandidaat-bestuurders hebben afgeschrikt.

#### *Rol searchbureaus*

Een andere reden voor de bemoeilijkte instroom van bestuurders kan bij de searchbureaus gezocht worden, aldus een van de bestuurders. Deze bestuurder gaf aan dat tijdens de overstap vanuit de

private sector naar de publieke sector het vermoeden bij de bestuurder bestond dat headhunters voor de (semi)publieke sector niet per se zoeken in de private sector omdat dat hen meer tijd en moeite kost dan iemand zoeken binnen de sector zelf. Deze stelling werd onderbouwd met het argument dat headhunters ook een verdienmodel hebben en eerder geneigd zijn tot risicomijdend gedrag door in hun eigen netwerk te zoeken binnen de (semi)publieke sector dan hun nek uit te steken om een goede kandidaat proberen te strikken. Veel RvC/RvT zouden hierin meegaan om de verantwoordelijkheid bij het headhuntersbureau te kunnen neerleggen bij een mislukte match. Dit hoeft niet direct aan de WNT te liggen maar kan wel invloed hebben op het moeilijker vullen van bestuursposten.

### 5.3.2 Verklaringen voor beperkte invloed beloning

Op basis van de resultaten valt op te maken dat er veranderingen zijn in de in- en uitstroom van bestuurders, maar dat de factor beloning daar een zeer beperkte invloed op heeft. Verklaringen voor deze beperkte invloed zijn de volgende.

#### *Public Service Motivation*

Vanuit de aanname dat in de private sector over het algemeen meer verdiend kan worden dan in de publieke sector, kan ook iets gezegd worden over de rol van de beloning in het werk dat bestuurders verrichten. Want waarom zou je in een sector gaan werken waar je in de regel minder kunt verdienen? In het theoretisch kader is behandeld dat dit vooral komt vanwege de aanwezigheid van PSM (Perry, 1996; Leisink & Steijn 2009). Nagenoeg alle bestuurders geven aan dat zij bewust hebben gekozen voor de publieke sector omdat ze daar de meeste maatschappelijke bijdrage kunnen leveren (B1; B2; B3; B5; B6; B7; B8). Onder deze groep vallen zowel bestuurders die altijd in de publieke sector hebben gezeten, als bestuurders die vanuit de private sector zijn overgestapt naar de publieke sector. Verklaringen voor de aantrekkingskracht van de publieke sector zijn onder andere dat de publieke sector complexer en dynamischer is, de arbeidsomstandigheden bij de overheid aantrekkelijk zijn of omdat de bestuursfunctie die bekleed kon worden werd geambieerd. *"In een commerciële functie bij een koekjesfabriek kun je toch minder maatschappelijk betekenen, dus dat is mijn drive om in de publieke sector te werken ... ik wil echt wat bij kunnen dragen."* (B1) *"Betekenisvol zijn, hechten aan de samenleving waar het goed vertoeven is voor zoveel mogelijk mensen."* (B8). Dat het belang naar een hoge beloning zeer beperkt kan zijn bij bestuurders wordt vooral door bestuurder 8 bevestigd die aangeeft dat hij zich vrijwillig heeft laten korten op zijn inkomen. *"Ik heb ook met mijn RvC afgesproken dat ik niet op het eindloon ga zitten want dat vind ik te hoog, dus ik zit op 85% daar heb ik ook willens en wetens voor gekozen."* (B8). Dit uit zich ook in de benoemingsprocedures, waarbij door bestuurders geen situaties zichtbaar zijn dat de beloning een issue is om bestuurder te worden (B2; B6; B8). *"Nee,*

*dat hebben we niet meegemaakt. Het is vanuit onze procedures altijd gelukt de juiste mensen aan te trekken.” (B2). “Dus die gedachte dat je geen goede mensen kan krijgen door die WNT, vind ik echt onzin.” (B6).*

Searchbureaus onderbouwen dit door vast te stellen dat publieke bestuurders bewust kiezen voor deze sector en mensen die het voor het geld doen niet in de publieke sector terecht zouden komen (SB1; SB2; SB4; SB6). *“Ik ken mensen ... kelderen dan 60.000 achteruit. Maar dat nemen ze voor lief omdat ze graag in de sector willen werken en omdat ze graag maatschappelijk actief willen zijn bij die sector.” (SB1).* Daarnaast is er een searchbureau dat het beleid hekelt waarbij wordt geopperd dat mensen die het voor het geld doen niet naar de publieke sector moeten gaan. Dit bureau geeft aan dat het om de kwaliteit gaat en niet om het geld. *“Maar er wordt natuurlijk ook wat gezegd over mensen die het zouden doen voor het geld, die moet je ook eigenlijk niet hebben in de zorg. Ik ben het daar totaal mee oneens. Ik vind gewoon dat je de beste mensen moet hebben. Als je niet gemotiveerd bent en niets hebt met de zorg. Dan ga je echt niet zo’n functie aanvaarden. Je moet er sowieso affiniteit mee hebben ... want waarom zou je die mensen niet op een fatsoenlijke manier belonen? Want het gaat eigenlijk ook om de meest belangrijk en preciaire activiteiten die we ons kunnen voorstellen als land.” (SB3).*

#### *Leeftijd en vermogen*

Naast de bewuste keuze om voor de publieke sector te willen gaan werken, geven bestuurders ook andere verklaringen voor het beperkte belang van beloning in de keuze om dit werk te doen. Hierbij vallen bepaalde patronen te ontdekken. Eén daarvan is dat ze in de loop van hun carrière naar een stabiele financiële positie zijn gegroeid wat de hoogte van de beloning minder belangrijk maakt. Dit komt bijvoorbeeld omdat zij eerder wel in de private sector hebben gewerkt of tegen hun pensionering aanzitten en daardoor al een lange carrière achter zich hebben. Daarnaast zijn er ook bestuurders die aangeven niet erg materieel ingesteld te zijn (B2; B3; B6; B8). Zij vinden het belangrijker dat hun werk leuk is dan dat er een hoge beloning tegenover staat. *“Ik heb de luxe dat ik me niet door inkomen hoeft te laten leiden, dat voelt heel rijk.” (B6).*

#### 5.4 Samenvatting

Vanuit het conceptuele model wordt een directe en indirecte relatie verwacht tussen de factor beloning en in- en uitstroom. Op basis van de resultaten uit het onderzoek blijkt allereerst dat de veranderingen op het gebied van de in- en uitstroom van bestuurders zeer beperkt zijn. Slechts in enkele gevallen – en vooral in bepaalde sectoren – worden veranderingen geconstateerd in de in- en

uitstroom van bestuurders sinds de WNT. Die veranderingen zijn slechts in beperkte mate het gevolg van de hoogte van de beloning. Op de plekken waar die invloed wel blijkt, is sprake van zowel een directe als indirecte invloed. Andere factoren die de veranderingen in de in- en uitstroom verklaren zijn: vergrijzing, de benoemingstermijnen van de bestuurders en het overgangsrecht, wat wel onderdeel is van de WNT. De meeste bestuurders doen dit werk namelijk omdat zij het leuk vinden en hoeven er niet rijk van te worden. Veel bestuurders geven ook aan dat zij hogere salarissen kunnen verdienen in de private sector, maar dat het inkomen niet hun drijfveer is (B1; B3; B4; B5; B7; B8). Dat zegt wel iets over de impact van de factor beloning. Deze bevindingen sluiten aan bij de theorie van PSM. De invloed van de factor beloning kan echter niet worden uitgesloten aangezien uit de resultaten bleek dat er wel gevallen zijn in de publieke sector waar bestuurders vanwege de hoogte van hun beloning zijn vertrokken. Deze problemen zitten hem vooral in de toplaag van bepaalde sectoren en de kleinere WNT-instellingen. De nuance hiervan is wel dat op basis van dit onderzoek verwacht wordt dat dit op zeer kleine schaal van toepassing is op de publieke sector. Hoewel er dus sprake is van invloed op de in- en uitstroom kan de grootte hiervan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

## Hoofdstuk 6: Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de conclusie, discussie en aanbevelingen van dit onderzoek worden behandeld. In de conclusie zal de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Vervolgens zal in de discussie worden ingegaan over de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd en wat de waarde is van de uitkomsten. Ten slotte zal in de paragraaf over de aanbevelingen twee adviezen volgen voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### 6.1 Conclusie

In deze scriptie is getracht antwoord te geven op de hoofdvraag: *In hoeverre heeft de Wet Normering Topinkomens (WNT) invloed op de kwaliteit van bestuurders in de semipublieke en publieke sector?*

Uit het theoretisch kader is gebleken dat de in- en uitstroom van bestuurders de kwaliteit van bestuur kan beïnvloeden wanneer er een afname ontstaat van beschikbare kandidaten. De theoretische vraag is of de factor beloning een rol heeft gespeeld in de in- en uitstroom van bestuurders sinds de komst van de WNT. Uit eerdere onderzoeken bleek dat de hoogte van de beloning in de (semi)publieke sector een minder grote rol speelt dan in de private sector vanwege de aanwezigheid van Public Service Motivation (Perry, 1996; Leisink & Steijn, 2009). Binnen de (semi)publieke sector worden actoren namelijk meer gedreven door immateriële doelen dan door materiële doelen. Toch zijn er onderzoeken die aantoonden dat beloning wel degelijk een rol kan spelen in de carrièrekeuzes van bestuurders (Lawler, 1973; Frey, 1997). Dit kan enerzijds liggen aan de scheve beloningsverhoudingen, de verschillen tussen de private en publieke sector en de toename van extrinsieke prikkels wanneer het inkomen stijgt. Daarnaast konden ook de werktevredenheid en waardering van bestuurders beïnvloed worden door de hoogte van het inkomen (Hulin, 1966; Vallerand, 1997). Deze factoren spelen een grote rol in de overstapintenties van actoren. Aan de hand van deze theorieën is een conceptueel model opgesteld waarbij de directe en indirecte relatie tussen de factor beloning en de in- en uitstroom van bestuurders centraal stond. Door een kwalitatief onderzoek uit te voeren waarbij interviews zijn gevoerd met bestuurders en executive-searchbureaus is getracht antwoord te geven op deze onderzoeksvraag. Op basis van de resultaten uit dit kwalitatieve onderzoek kunnen de volgende uitspraken worden gedaan.

In dit onderzoek is aangetoond dat de beloning van bestuurders slechts in beperkte mate invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders in de (semi)publieke sector sinds de komst van de WNT. De gebieden waar er sprake is van een beperkte mate bestaan met name uit de toelagen van de zorg, energienetwerksector, enkele woningcorporaties en de kleinere WNT-instellingen. In deze sectoren is

gebleken dat vanuit het veld gedacht wordt dat de WNT een rol kan hebben gespeeld in de in- en uitstroom van bestuurders. Ook blijkt dat de beloning een indirecte invloed heeft op de in- en uitstroom van bestuurders. Deze invloed is vooral zichtbaar in de vorm van scheve beloningsverhoudingen wat binnen het theoretisch kader als materiële waardering werd gedefinieerd. Dit uit zich vooral in de scheve beloningsverhoudingen tussen de functiezwaarte en de hoogte van de beloning en de vergrote inkomenskloof tussen de publieke en de private sector. Bij de kleinere WNT-instellingen uit zich dit vooral in de mate van aanwezigheid van een *omgekeerd loongebouw* waardoor ervaren bestuurders moeilijker te strikken zijn en de doorstroom binnen de instellingen niet wordt gestimuleerd. Zowel de directe relatie van de factor beloning als de indirecte relatie in de vorm van materiële waardering zijn dus terug te vinden in de praktijk.

Het meten van kwaliteit op de korte termijn waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden was niet haalbaar, dus is de factor kwaliteit niet gemeten in dit onderzoek en kan er slechts een conclusie worden getrokken over de invloed van de WNT op de in- en uitstroom van bestuurders. De WNT heeft een beperkte invloed gehad op de in- en uitstroom van bestuurders. Op basis daarvan mag ervan uitgegaan worden dat er geen grond is vanuit dit onderzoek om te stellen dat de veranderingen binnen de in- en uitstroom hebben geleid tot een afname van de kwaliteit van bestuurders. De enige aanname die gedaan kan worden is dat vanuit de theorie is gesteld dat in de gevallen waarin bestuurders moeilijker te strikken waren, de geschiktheid van de kandidaten in twijfel wordt getrokken en de functie-eisen worden versoepeld, er kans bestaat dat de kwaliteit van bestuurders afneemt. Aangezien deze symptomen op bepaalde plekken zijn geconstateerd is er grond om dit verder te gaan onderzoeken in de toekomst.

## 6.2 Discussie

Theoretisch hebben de resultaten en conclusies het volgende opgeleverd. In het gedrag van bestuurders en de percepties van searchbureaus valt vooral PSM terug te zien. De mate waarin PSM valt te herkennen bij bestuurders ligt volgens de bestuurders vooral aan de persoonlijkheid van ieder individu. De ene bestuurder heeft meer PSM dan de ander. Ook valt binnen de resultaten de theorie van Zijlstra op die aangeeft dat het immateriële als belangrijker wordt beschouwd dan het materiële in de publieke sector. Veel bestuurders gaven aan dat de omstandigheden, missie of plek belangrijker zijn dan de beloning. Het predicaat 'graiers' is dus voor de bestuurders binnen dit onderzoek een onterechte benaming. In de wetenschappelijke relevantie van deze scriptie is ingegaan op de vraag of PSM voor ambtenaren ook geldt voor bestuurders. Uit dit onderzoek is gebleken dat ook bij bestuurders het PSM gehalte hoog ligt en dat deze bestuurders niet erg materieel zijn ingesteld binnen

de (semi)publieke sector. Hoewel vanuit de theorie werd verwacht dat voor topinkomens de rol van beloning groter is dan voor ambtenaren die geen topinkomen hebben, blijkt uit de analyse dat dit niet per se het geval hoeft te zijn. De beloning speelt geen grote rol voor bestuurders in hun beweegredenen om werkzaam te zijn in de (semi)publieke sector.

Over de methodologie kan het volgende worden gezegd. Hoewel het aantal bestuurders dat geïnterviewd is zeer beperkt is op de schaal van het totaal aantal publieke bestuurders in Nederland, hebben de interviews met de executive searchbureaus alsnog een beeld kunnen schetsen over de gehele (semi)publieke sector. Zij hebben overzicht over meerdere casussen in de sector en kunnen zo alsnog een bepaalde schaal aangeven waarin zij de WNT van invloed achten op de (semi)publieke sector. Dit heeft een positief effect op de validiteit van dit onderzoek. Daarnaast zijn bijna alle interviewverslagen ter controle teruggestuurd naar de respondent in kwestie die hierbij kon aangeven of er geen begripsfouten zijn gemaakt door de interviewer, en zij de kans kregen om versprekingen of onduidelijkheden te corrigeren. Dit versterkt de betrouwbaarheid van het onderzoek aangezien de kans op interpretatie van de interviewer hierdoor kleiner wordt. Hoewel deze punten de validiteit en betrouwbaarheid hebben vergroot, zijn er ook enkele ontwikkelingen geweest die deze validiteit en betrouwbaarheid negatief hebben beïnvloed. In het gehele publieke domein was het moeilijk om respondenten te vinden voor dit onderzoek maar met name in de zorgsector gaven bestuurders aan geen tijd te hebben om deel te nemen aan dit onderzoek. Een logische verklaring hiervoor is het COVID-19 virus dat uitbrak tijdens het uitvoeren van dit onderzoek waardoor ziekenhuisbestuurders andere prioriteiten hadden. De searchbureaus gaven aan dat de WNT op bepaalde plekken in de zorg wel degelijk invloed zou kunnen hebben op de in- en uitstroom maar door de onbereikbaarheid van ziekenhuisbestuurders blijft de bevestiging hiervan uit. Daarnaast is het binnen dit onderzoek niet gelukt om bestuurders die sinds de WNT zijn vertrokken als bestuurder te kunnen interviewen. De bestuurders die nu zijn geïnterviewd zijn nog steeds werkzaam als bestuurder. Het had voor het meten van de invloed van de WNT op deze in- en uitstroom van belang kunnen zijn om vertrokken bestuurders te spreken en te vragen naar hun beweegredenen. Dit kan een optie zijn voor vervolgonderzoek.

Om meer kwantitatieve gegevens te verzamelen over de in- en uitstroom van bestuurders is het voor de (semi)publieke sector wellicht een idee om een voorbeeld te nemen aan de KPMG-onderzoeken naar de in- en uitstroom van corporatiebestuurders. Bij deze onderzoeken wordt de in- en uitstroom van bestuurders binnen de sector op jaarbasis bijgehouden en wordt ook duidelijk waar deze bestuurders vandaan komen en waarnaartoe zij vertrekken. Wanneer andere sectoren in het publieke

domein dit voorbeeld zouden volgen, kunnen er ook kwantitatieve analyses worden uitgevoerd naar veranderingen met betrekking tot de in- en uitstroom.

De resultaten van dit onderzoek betreffen zoals eerder al is aangehaald in de methodologie slechts percepties van bepaalde respondenten. In hoeverre dit overeenkomt met de realiteit blijft een vraagstuk. De resultaten kunnen wel iets zeggen over hoe er in het veld gekeken wordt naar in- en uitstroom veranderingen waarbij ook andere verklaringen aan bod zijn gekomen dan in eerste instantie beoogd waren. Ook heeft dit onderzoek kunnen aantonen hoe er door bestuurders wordt gekeken naar het belang van de beloning die zij ontvangen. Kortom, de resultaten van dit onderzoek kunnen niet de kwantiteit aangeven van de veranderingen met betrekking tot in- en uitstroom van bestuurders en het belang van de factor beloning, maar heeft wel kwalitatieve data verzameld die de kennis verrijkt over welke factoren invloed hebben op de in- en uitstroom van bestuurders. Uit deze kwalitatieve data blijkt dat er geen aanleiding is te denken dat er echt iets mis is met de WNT.

### 6.3 Aanbevelingen

Voor de aanbevelingen heb ik mij als doelstelling voor ogen gehouden wat de mogelijkheden zijn om op basis van bovenstaande resultaten, analyse en conclusie de kwaliteit van bestuurders in de (semi)publieke sector te kunnen waarborgen, zonder dat de normering aan de bovenkant moet worden aangepast. Ik ben mij ervan bewust dat een advies waarbij de normering omhoog zal moeten politiek nagenoeg onhaalbaar zal zijn. Ik heb dus gezocht naar mogelijkheden om aan deze vereisten te kunnen voldoen. Deze aanbevelingen zullen bestaan uit twee adviezen. Het eerste advies gaat over het oplossen van problemen bij de instroom van bestuurders in de toplaag van de zorg, woningbouwcorporaties en energienetwerksector. Het tweede advies gaat over het oplossen van problemen met betrekking tot situaties binnen WNT-instellingen waar zich een *omgekeerd loon*gebouw voordoet.

#### **Advies 1**

De tevredenheid over de bezoldiging van bestuurders verschilt zowel per sector binnen het publieke domein als de grootte van de instelling. Over het algemeen hebben weinig bestuurders problemen met de WNT(-II). Zij accepteren het feit dat er een normering is voor de bezoldiging van bestuurders omdat dit betaald wordt met publiek geld.

Echter, binnen dit onderzoek zijn er problemen ervaren in de toplaag van de zorg, enkele gevallen in de woningcorporatiesector en de energienetwerksector over de hoogte van de bezoldiging die niet in



verhouding zou staan met de functiezwaarte. Hierbij wordt als onderbouwing gegeven dat, wanneer er naar de situatie in de private sector wordt gekeken, de verschillen in bezoldiging tussen de publieke en private sector steeds groter worden. Hierdoor zullen bestuurders minder snel geneigd zijn naar de (semi)publieke sector te trekken. De angst voor kwaliteitsverlies van bestuurders hierdoor op de lange termijn is zeker aanwezig. De oplossing die hier nu voor bestaat is de *uitzonderingsregeling*. Op plekken binnen de (semi)publieke sector waar geen geschikte kandidaten kunnen worden gevonden voor de maximale bezoldiging kan een uitzonderingsregeling worden aangevraagd. Hierbij speelt echter het probleem dat aan veel eisen moet worden voldaan om voor zo'n uitzonderingsregeling in aanmerking te komen. Dat zo'n uitzonderingsregeling niet te allen tijde wordt verstrekt zie ik in als een juiste keuze omdat bij een versoepeling van het verstrekken van een uitzonderingsregeling de WNT zijn doelstelling uit het oog verliest, namelijk het voorkomen van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Maar er zijn wel signalen uit het veld die aangeven dat de functie-eisen voor kandidaten worden bijgesteld omdat zij in enkele gevallen geen geschikte kandidaten kunnen vinden. Dit kan de kwaliteit van bestuur op de lange termijn in gevaar brengen.

Een mogelijk kwaliteitsverlies is nu namelijk nog moeilijk zichtbaar. Dat komt omdat de verwachting is dat kwaliteit van de instromende bestuurders pas zichtbaar wordt wanneer zij enkele jaren beleid hebben gevoerd. Nuance in dit verhaal is wel dat dit de mening is van bestuurders. Bestuurders hebben een belang bij uitzonderingsregelingen en/of een verhoging van de WNT, maar het lijkt mij toch van belang om de mate waarin geen geschikte kandidaten kunnen worden gevonden verder te onderzoeken.

Kortom, enerzijds bestaat het argument dus om het inwilligen van uitzonderingsverzoeken niet zomaar te honoreren, anderzijds wordt in het veld aangegeven dat de huidige normeringen de kwaliteit op lange termijn in gevaar kunnen brengen omdat er enkele gevallen bestaan waarbij niet de beste mensen kunnen worden geworven. Mijn advies is om aan de voorkant bij de instroom van bestuurders verder onderzoek te doen naar de omvang van het probleem bij die instroom. De grootte kan uitmaken in hoeverre beide opgesomde argumenten spelen in het veld. Op basis hiervan kan worden gekozen om toch op kleine schaal meer uitzonderingsverzoeken te honoreren om de kwaliteit te waarborgen, of juist de huidige werkwijze te handhaven.

*Advies: verder onderzoek naar de grootte van het aantal bestuursposten per sector waar geen geschikte kandidaten kunnen worden gevonden door komst van de WNT.*

## **Advies 2**

Naast de toplaag van bestuurders bevindt zich ook een probleem bij de onderste inkomenslagen van bestuurders. Het probleem dat bij deze inkomenslagen wordt geconstateerd is een *omgekeerd loongebouw*. Dit weerspiegelt zich in de mate waarin de bestuurders een minder hoge bezoldiging ontvangen dan de managementlaag binnen dezelfde instelling. Dit omgekeerde loongebouw heeft invloed op de instroom van bestuurders omdat bestuurders zich eerder weerhouden van solliciteren op bestuursfuncties wanneer er een omgekeerd loongebouw bestaat binnen de instelling. Daarnaast kan dit omgekeerde loongebouw ook de doorstroom binnen instellingen bemoeilijken. In gesprekken met bestuurders en executive- searchbureaus komt naar voren dat de financiële prikkel ontbreekt bij de managementlaag om door te groeien naar een bestuursfunctie. Deze doorgroeimogelijkheid brengt namelijk een situatie met zich mee dat in de meeste gevallen de functiezwaarte toeneemt terwijl de bezoldiging daalt. Dit argument weerhoudt kandidaat-bestuurders in grote mate om in te stromen of door te stromen. Een mogelijkheid om dit op te lossen is om de *sectorale regelingen* te vereenvoudigen en terug te brengen naar minder klassen. Hierdoor worden de verschillen kleiner en kunnen situaties waar een omgekeerd loongebouw plaatsvindt worden gecompenseerd. Dit zal de instroom en doorstroom van kandidaat-bestuurders naar verwachting versoepelen en aantrekkelijker maken.

*Advies: Verder onderzoek naar grootte van aanwezigheid van deze gevallen, op basis daarvan aanpassingen overwegen om een omgekeerd loongebouw te voorkomen door de klassen binnen de sectorale regelingen te vereenvoudigen.*

## Referenties

- Abowd, J. M., Kramarz, F., & Margolis, D. N. (2003). High Wage Workers and High Wage Firms. *Econometrica*, 67(2), 251-333.
- Akerlof, G. A., Rose, A. K., & Yellen, J. L. (1988). Job Switching and Job Satisfaction in the Labor Market. *Brookings Papers on Economic Activity*, 495-582.
- Aziri, B. (2011). Job Satisfaction: A literature review. *Management Research and Practice*, 3(4), 77-86.
- Bangcheng, L., Jianxin, L., & Jin, H. (2010). Person-Organization Fit, Job Satisfaction, and Turnover Intention: An Empirical Study in the Chinese Public Sector. *Social Behavior and Personality: an international journal*, 38(5), 615-625.
- Benabou, R., & Tirole, J. (2003). Intrinsic and Extrinsic Motivation. *The Review of Economic Studies Ltd.*, 70(3), 489-520.
- Boeije, H., 't Hart, H., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma.
- Borjas, G. J. (2003). The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector. In J. D. Donahue, & J. S. Nye, *For the People: Can we Fix Public Service?* (pp. 29-54). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 9, 244-248.
- Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review*, 67(1).
- Burrows, A., & Harvey, L. (1992). Concepts of Quality in Higher Education: A review of the literature. *Quality in Higher Education*.
- CAOP. (2014, mei). *Alles voor het publieke domein*. Opgehaald van Website van het CAOP. Kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein: [https://www.caop.nl/app/uploads/2019/05/OenA-2014-35-Allles\\_voor\\_het\\_publiek\\_domein.pdf](https://www.caop.nl/app/uploads/2019/05/OenA-2014-35-Allles_voor_het_publiek_domein.pdf)
- Choudhry, K. N., & Soumerai, S. B. (2005). Systematic Review: The Relationship between Clinical Experience and Quality of Health Care. *Annals of Internal Medicine*, 142(4), 260-273.
- Clark, A. E. (2001). What Really Matters in a Job? Hedonic Measurement Using Quit Data. *Labour Economics*, 8, 223-242.
- Clark, A. E., Georgellis, Y., & Sanfey, P. (1998). Wage Changes, and Quits: Evidence from Germany. *Emerald Insight*, 17, 95-121.

- Cornforth, C. (2001). What Makes Boards Effective? An Examination of the Relationships between Board Inputs, Structures, Processes and Effectiveness in Non-profit Organizations. *Corporate Governance An International Review*, 3(9), 2017-227.
- Cox, T. H., Lobel, S. A., & Mcleod, P. L. (1991). Effects of Ethnic Group Cultural Differences on Cooperative and Competitive Behavior on a Group Task. *The Academy of Management Journal*, 34(4), 827-47.
- Crewson, P. E. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- De Andres, P., Azofra, V., & Lopez, F. (2005). Corporate Boards in OECD Countries: size, composition, functioning and effectiveness. *Corporate Governance: An International Review*, 2(13), 197-210.
- De Gieter, S., Cooman, R., Hofmans, J., Pepermans, R., & Jegers, M. (2012). Pay-Level Satisfaction and Psychological Reward Satisfaction as Mediators of the Organizational Justice-Turnover Intention Relationship. *International Studies of Management & Organization*, 42(1), 50-67.
- Deci, E. L. (1975). *Intrinsic Motivation*. Rochester: Plenum Press.
- Dekker, T. (2013). Het debat over topinkomens mist echte argumenten. *Sociale Vraagstukken*.
- Delfgaauw, J. (2005). The Effect of job satisfaction on job search: not just whether, but also where. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 1(05-097).
- Delfgaauw, J., & Dur, R. (2008). Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *The Economic Journal*, 118(525), 171-191.
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Dochy, F., Segers, M., & Wijnen, W. (1990). Preliminaries to the implementation of a quality assurance system based on management information and performance indicators. In F. Dochy, M. Segers, & W. Wijnen, *Management Information and Performance Indicators in Higher Education: an International Issue* (pp. 69-94). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Duclos, A., Peix, J.-L., Colin, C., Kraimps, J.-L., Menegaux, F., Pattou, F., . . . Lifante, J.-C. (2012). Influence of experience on performance of individual surgeons in thyroid surgery: prospective cross sectional multicentre study. *BMJ*, 344-355.
- Dysvik, A., & Kuvaas, B. (2010). Exploring the relative and combined influence of mastery-approach goals and work intrinsic motivation on employee. *Personnel Review*, 39(5), 622-638.
- ECORYS. (2015). *Onderzoek naar de niet-beoogde effecten van Wet normering topinkomens (WNT)*. Rotterdam: Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2017, maart 21). *Evaluatiewet WNT*. Opgehaald van Website van Eerste Kamer der Staten-Generaal:  
[https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34654\\_evaluatiewet\\_wnt](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34654_evaluatiewet_wnt)
- Ees, R. H., Van der Laan, G., & Veldrop, D. (2007). Diversiteit binnen de raden van commissarissen van Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen.
- Ely, R. J. (1994). The Effects of Organizational Demographics and Social Identity on Relationships among Professional Women. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), 203-38.
- Ericsson, K. A. (2006). The Influence of Experience and Deliberate Practice on the Development of Superior Expert Performance. In N. Charness, & H. R. R., *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance* (pp. 685-702). Cambridge: Cambridge University Press.
- Esteve, M., & Schuster, C. (2019). *Motivating Public Employees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etikan, I., Musa, S. A., Alkassim, & Sunusi, R. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Sciences*, 5(1), 1-4.
- Fagley, N. S. (2016). The Construct of Appreciation . In D. Carr, *Perspectives on Gratitude: An interdisciplinary approach* (pp. 71-84). Routledge.
- Frey, B. S. (1997). On the relationship between intrinsic and extrinsic work motivation. *International Journal of Industrial Organization*, 15(4), 427-439.
- Gabaix, X., & Landier, A. (2008). Why has CEO Pay Increased So Much? *The Quarterly Journal of Economics*, 123(1), 49-100.
- Garratt, B. (1996). *The Fish Rots from the Head*. London: HarperCollins.
- Gelderblom, A., de Koning, J., Viertelhausen, T., & Weistra, K. (2014). *De arbeidsmarkt van interne toezichthouders onder de loep*. Rotterdam: Ministerie van Economische Zaken.
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
- Heemskerk, E. (2005). Behoorlijk bestuur & behoorlijk gedrag en topinkomens in Nederland. Passief gedrag van commissarissen tegenover raad van bestuur. *Goed Bestuur*(2).
- Hofstra M.L., H. P., Boshuizen, H., & H.G., S. (1988). De invloed van ervaring op diagnostische prestaties van huisartsen. *Huisarts Wet*, 31, 282-284.
- Hoppock, R. (1935). *Job Satisfaction*. Harper.
- Hox, J., de Goede, M., & Boeije, H. (2009). Het experiment. In H. Boeije, H. 't Hart, & J. Hox, *Onderzoeksmethoden* (pp. 164-207). Den Haag: Boom Lemma.
- Hulin, C. (1996). Job satisfaction and turnover in a female clerical population. *Journal of Applied Psychology*, 50(4), 280-285.

- Jansen, H. (2005). De kwalitatieve survey. *Kwalon tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek*, 10(3).
- Koning de, J., Gelderblom, A., & Gravesteijn, J. (2015). *Hoe de WNT te monitoren en te evalueren?* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Korsten, A. F. (2010). *Deugdelijk bestuur*. Heerlen: Open Universiteit.
- Lambert, E., & Hogan, N. (2009). The Importance of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Shaping Turnover Intent: A Test of a Causal Model. *Criminal Justice Review*, 34(1), 96-118.
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Oxford: Princeton University Press.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 75(1), 10-28.
- Locke, E. A. (1969). What is Job Satisfaction? *Organizational Behavior and Human Preference*, 309-336.
- Lyons, S. T., E., D. L., & Higgins, C. A. (2006). A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees. *Public Administration Review*, 66(4).
- Maytorena, E., Winch, G. M., Freeman, J., & Kiely, T. (2007). The Influence of Experience and Information Search Styles on Project Risk Identification Performance. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 54(2), 1-12.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, mei 7). *Beantwoording kamervragen over de wet normering topinkomens WNT*. Opgehaald van Website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/07/beantwoording-kamervragen-over-de-wet-normering-topinkomens-wnt>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, februari 18). *Info over Wet normering topinkomens*. Opgehaald van Website van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <https://www.topinkomens.nl>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Kernrapport WERKonderzoek 2019*. Den Haag: ICTU.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 1-22.
- Perry, J., & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50, 367-373.
- Pfeffer, N., & Coote, A. (1991). *Is Quality Good for You? A critical review of quality assurance in welfare services*. London: Institute of Public Policy Research.

- Pfeifer, E. P. (1999). The economic selection of sample sizes for list testing. *Journal of Interactive Marketing, 12*(3).
- Raad van State. (2016, december 16). *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT)*. Opgehaald van Website van Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/@64281/w04-16-0344>
- Rachid, S. (2012). Work Motivation Differences between Public and Private Sector. *American International Journal of Social Science, 1*(2), 24-33.
- Rijksoverheid. (2018). *Plan van aanpak Tweede Wetsevaluatie WNT 2015-2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksoverheid. (2020, mei). *Goed bestuur in de zorg*. Opgehaald van Website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/goed-bestuur-in-de-zorg>
- Rosen, R., & Rosen, R. (1955). A suggested modification in job satisfaction surveys. *Personal Psychology*(8), 303,314.
- Routhlisberger, F., & Dickson, W. (1939). *Management and the worker*. Harvard University Press.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Educational Psychology, 25*, 54-67.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist, 55*(1), 68-78.
- Sallis, E., & Hingley, P. (1991). College Quality Assurance Systems. *The Staff College*.
- Salthouse, T. A. (1990). Influence of Experience on Age Differences in Cognitive Functioning. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society, 32*(5), 551-569.
- Sammarra, A., Profili, S., & Innocenti, L. (2013). Do external careers pay-off both managers and professionals? The effect of inter-organizational mobility on objective career succes. *The International Journal of Human Resource Management, 24*(13), 2490-2511.
- Sansone, R. A., & Sansone, L. A. (2010). Gratitude and Well Being The Benefits of Appreciation. *Psychiatry, 7*(11), 18-22.
- Shewfelt, R. (1999). What is quality? *Postharvest Biology and Technology, 15*(3), 197-200.
- 't Hart, H., & Snijders, G. (2009). De enquête. In H. Boeije, H. 't Hart, & J. Hox, *Onderzoeksmethoden* (pp. 208-245). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Taleb, N. (2009). Misleid door toeval; over de rol van geluk in de economie en het leven. Uitgeverij Nieuwezijds.
- Thompson, L. (1990). The influence of experience on negotiation performance. *Journal of Experimental Social Psychology, 26*(6), 528-544.

- Vallerand, R. J. (1997). Toward a Hierarchical Model of Intrinsic and Extrinsic Motivation. *Advances in Experimental Social Psychology*, 29, 271-360.
- Van Thiel, S. (2002). Sturen op afstand: Over de aansturing van verzelfstandige organisaties door kerndepartementen. *Management in overheidsorganisaties*.
- Van Veen, K., & Wittek, R. (2016). De averechtse effecten van de Wet Normering Topinkomens. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(1), 19-34.
- Vandenabeele, W. (2014). *Further Integration of public service motivation theory and self-determination theory: concepts and correlates*. Utrecht University, University of Leuven.
- Vennix, J. (2016). *Onderzoeks en interventiemethodologie*. Nijmegen: Pearson.
- Verburg, L. (2013). De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). (In) werking. *Arbeidsrechtelijke annotaties*, 12(1), 1-27.
- Verschuren, P. (1986). *De probleemstelling van een onderzoek*. Utrecht: Prisma.
- Weiner, B. (1992). *Human Motivation: Metaphors, Theories and Research*. Sage Publications.
- Weiss, C. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *American Journal of Evaluation*, 14(1), 93-106.
- Witteman-van Leenen van, H., Berndsen, F., & Bergen van, C. (2013). *Arbeidsmarkt Onderwijsbestuurders, Regioplan Beleidsonderzoek Amsterdam*.
- Wright, B. E. (2001). Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4).
- Zijlstra, F. (2008). Loon naar werken; feit of fictie? *Idee*, 29(2), 41-44.



## Bijlage 1: Interviewvragen Bestuurders

Introductie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedanken voor de medewerking</li> <li>• Vragen of opnemen mogelijk is en erop wijzen dat medewerking anoniem is.</li> <li>• Kort vertellen wie ik ben en waar mijn scriptie over gaat</li> </ul>
Inleidende/verkennende vragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoelang bent u al werkzaam als bestuurder?</li> <li>• Bent u van meerdere besturen/bestuurderaden lid of lid geweest?</li> <li>• In welke sector binnen het publieke domein bent u vooral werkzaam? (Zorg, Onderwijs, BZK, Wonen of elders)</li> </ul>
Mobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziet u dat er veel openstaande vacatures zijn voor bestuurders?</li> <li>• In hoeverre is het gemiddelde aantal openstaande vacatures gewijzigd sinds de invoering van WNT-1/ WNT-2 en/of Evaluatiewet ('17)? Waar komt dat door?</li> <li>• Hoelang duurt het gemiddeld voordat een vacature bij een bestuur waar u lid van bent ingevuld wordt?</li> <li>• Wat zijn de verschillen met betrekking tot de gemiddelde tijd vanaf WNT-1/ WNT-2 of de invoering van het overgangsrecht WNT? (Deze vraag kan alleen gesteld worden als iemand lang genoeg dit werk doet)</li> <li>• Waardoor denkt u dat deze veranderingen komen?</li> <li>• Hoe vaak komt het voor dat kandidaten zich terugtrekken voor de vacature? Wat wordt dan als reden aangegeven?</li> <li>• In hoeverre is er sprake van een toenemende uitstroom van bestuurders naar de private sector sinds de komst van de WNT-1/ WNT-2?</li> </ul>
Motivatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarom bent u werkzaam als bestuurder?</li> <li>• Waarom heeft u ervoor gekozen om in de semipublieke sector te werken (in plaats van in de private sector)?</li> <li>• In hoeverre heeft de WNT invloed gehad op deze keuze?</li> <li>• In hoeverre bent u tevreden binnen uw functie?</li> <li>• In hoeverre voelt u zich gewaardeerd in uw functie?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre is het salaris voor u een belangrijke motivator om te werken?</li> <li>• Indien naar uw mening salaris een belangrijke motivator is voor u, welke reden ligt hieraan ten grondslag?</li> <li>• In hoeverre bent u tevreden met uw huidige salaris?</li> <li>• In hoeverre heeft u sinds de komst van de WNT overwogen om te stoppen als publieke bestuurder?</li> <li>• Wat vindt u van de WNT?</li> </ul>
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedanken voor de tijd en moeite</li> <li>• Zeggen dat er een gespreksverslag opgestuurd kan worden</li> <li>• Vragen naar interesse naar resultaten als ik klaar ben met mijn onderzoek</li> </ul>

## Bijlage 2: Interviewvragen Executive Search Bureaus

<p>Introductie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedanken voor de medewerking</li> <li>• Vragen of opnemen mogelijk is en verwijzen naar privacy mbt opname en verwerking gegevens.</li> <li>• Kort vertellen wie ik ben en wat mijn scriptie is</li> </ul>
<p>Inleidende vragen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoelang bent u al werkzaam bij dit executive search bureau</li> <li>• Heeft u hiervoor ook gelijksoortig werk gedaan?</li> <li>• Met welke sector binnen het publieke domein houdt u zich vooral bezig? (Zorg, Onderwijs, BZK, Wonen of elders)</li> </ul>
<p>Mobiliteit bestuurders</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziet u dat er veel openstaande vacatures zijn voor leden van bestuursraden?</li> <li>• In hoeverre is het gemiddelde aantal openstaande vacatures gewijzigd sinds de invoering van WNT-1/ WNT-2 en/of Evaluatiewet ('17)?</li> <li>• Hoelang duurt het gemiddeld voordat vacatures ingevuld worden?</li> <li>• Is de gemiddelde tijd die het duurt voordat vacatures zijn ingevuld langer/ even lang of korter dan voor de invoering van de WNT?</li> <li>• Wat zijn de verschillen met betrekking tot de gemiddelde tijd vanaf WNT-1/ WNT-2 of de invoering van het overgangsrecht WNT? (Deze vraag kan alleen gesteld worden als iemand lang genoeg dit werk doet)</li> <li>• Waardoor denkt u dat deze veranderingen komen?</li> <li>• Denkt u dat de WNT invloed heeft gehad op de instroom? Waar blijkt dit uit?</li> <li>• Hoe vaak komt het voor dat kandidaten zich terugtrekken voor de vacature? In hoeveel van die gevallen doet dat zich voor vanwege de hoogte van het salaris?</li> </ul>

<p>Motivatie bestuurders</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In hoeverre denkt u dat de hoogte van het salaris een belangrijk onderdeel van de motivatie is voor een bestuurder die werkzaam is in de semipublieke sector?</li> <li>• Indien naar uw mening salaris een belangrijke motivatie is om als bestuurder werkzaam te zijn welke reden ligt hieraan ten grondslag? V.b. daadwerkelijk het verdienen van geld of v.b. erkenning van kwaliteit?</li> </ul>
<p>Kwaliteit bestuurders</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denkt u dat er concessies gedaan worden met betrekking tot het aannemen van nieuwe leden in een bestuursraad en op welke punten zou dat dan zijn?</li> <li>• Hoe vaak komt het voor dat er maar één kandidaat is voor een openstaande vacature?</li> <li>• Komt het wel eens voor dat er geen geschikte kandidaten, zoja in welke mate?</li> <li>• In hoeverre zijn de eisen die aan een geschikte kandidaat worden gesteld veranderd sinds WNT-1 of 2 en waar ziet die verandering op toe?</li> <li>• Komt deze verandering door de WNT of zijn andere maatschappelijke factoren van invloed?</li> </ul>
<p>Afsluiting</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedanken voor de tijd en moeite</li> <li>• Zeggen dat er een gespreksverslag opgestuurd kan worden</li> <li>• Vragen naar interesse naar de resultaten als ik klaar ben van mijn onderzoek</li> </ul>