

bijlage

Beschikbare informatie ten behoeve van tweede
wetsevaluatie

Bijlagenummer 3

In de motie Middendorp¹ is gevraagd om de jaarrapportage WNT te verrijken met informatie op een aantal terreinen. Het betreft met name informatie op basis van gesprekken met stakeholders, arbeidsmobiliteit en het salarisverschil tussen de publieke en private sector. In mijn brief van 26 juni 2018 en in antwoord op Kamervragen heb ik aangegeven op welke wijze ik invulling geef aan deze motie². In deze bijlage treft u de toegezegde informatie aan. Als aanvullend punt is informatie opgenomen over beschikbaar internationaal vergelijkend onderzoek.

1. Inventarisatie aandachtspunten evaluatie WNT

Bij het plan van aanpak voor de tweede wetsevaluatie is reeds een impressie gegeven van gevoerde gesprekken³ met betrokkenen bij de WNT. Hieronder volgt een geactualiseerd overzicht van de uitkomsten. Daarnaast zijn mede naar aanleiding van de motie Middendorp gesprekken gevoerd met executive searchbureaus. De uitkomsten zijn eveneens hieronder weergegeven. Alle gesprekken waren gericht op ervaren knelpunten en aandachtspunten voor de wetsevaluatie.

1.1 Gespreksronde stakeholders

Tijdens de verkenningsfase van de tweede wetsevaluatie WNT is, in diverse sessies, gesproken met stakeholders, waaronder (vertegenwoordigers van) toezichthouders en bestuurders in de (semi)publieke sectoren zorg, onderwijs, wonen en het openbaar bestuur. Hen is verzocht om inzicht te geven in ervaringen bij hun achterban met de WNT. Daarnaast is hun gevraagd welke elementen zij in de vraagstelling en de onderzoeksaanpak terug zouden willen zien en welke bijdrage zij of hun achterban zouden kunnen leveren. De resultaten van deze gesprekken zijn verwerkt in het plan van aanpak dat op 9 oktober 2018 naar de Kamer is verstuurd.

De belangrijkste punten die uit deze gesprekken naar voren zijn gekomen zijn:

- Grote behoefte aan duidelijkheid ten aanzien van de WNT, alsmede vereenvoudiging van de WNT. Specifieke zaken die hierbij aan de orde kwamen zijn: het bezoldigingsbegrip, verhouding ten opzichte van het ministersalaris, het overgangsrecht, de afbouwregeling, samenloop met

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 30 111, nr. 111.

² Kamerstukken II 2017-2018, 30 111, nr. 116; Aanhangsel Handelingen II 2017-2018, 2996.

³ Kamerstukken II, 2018-2019, 34366, nr. 3.

andere wetgeving, criteria voor uitzonderingsverzoeken en methode van indexering.

- Bevestiging van het belang om de mogelijkheden tot administratieve lastenverlichting/vermindering regeldruk te onderzoeken.
- Bevestiging van het belang om de effecten van de WNT op de arbeidsmarktfactoren (loongebouw, omvang en samenstelling bestuur, kwaliteit van bestuur, arbeidsmobiliteit en salarisverschillen private en publieke sector) te onderzoeken.
- Het verzoek om aandacht te schenken aan sectorspecifieke kenmerken/sectorale verschillen.
- Het advies om ook gesprekken te voeren met executive search bureaus over de relatie tussen de WNT en het werven van topfunctionarissen.
- De hoogte van het bezoldigingsmaximum en met name het effect van de verlaging naar 100% van het ministersalaris (WNT-2) op de samenstelling van besturen van (sommige) instellingen.

1.2 Gespreksronde executive search bureaus

Tijdens de bijeenkomsten met de stakeholders, alsmede in de motie Middendorp⁴ is geadviseerd c.q. verzocht gesprekken te voeren met executive search bureaus die ervaring hebben met het werven en selecteren van bestuurders en/of toezichthouders in de (semi-)publieke sector. Er zijn ca. 10 gesprekken gevoerd. In deze gesprekken lag de focus op hun ervaringen met de WNT in het algemeen alsmede toegespitst op de drie sporen (doeltreffendheid, doelmatigheid en neveneffecten) in de onderzoeksfase van de tweede wetsevaluatie WNT. Uit deze gesprekken kwamen de volgende punten naar voren:

Spoor 1: Doeltreffendheid

De normering van bezoldiging van bestuurders en toezichthouders in de (semi-)publieke sector achten zij een geaccepteerd fenomeen, waarbij voor sommige functies het bezoldigingsmaximum aan de lage kant kan zijn.

Spoor 2: Doelmatigheid

Executive search bureaus hebben in het algemeen zelf geen ervaringen met de regeldruk die samenhangt met de WNT en vinden het dus lastig hierover te oordelen. Wel is het een gespreksonderwerp bij de WNT-instellingen, waarvoor ze werken. In twee gesprekken kwam aan de orde dat het gevoel bestaat dat niet elke WNT-instelling over voldoende kennis beschikt over de WNT (welke bezoldiging mag ik toekennen). In deze kennis moet dan worden voorzien door de accountant.

Spoor 3: Neveneffecten

- De doorgroei van subtop naar top van grote organisaties is mogelijk lastiger door de komst van de WNT. Het bezoldigingsmaximum kan het voor de subtop van grote organisaties onaantrekkelijker maken de keuze te maken voor grotere verantwoordelijkheid, in de spotlights staan en de mogelijkheid van negatieve publiciteit tegen een beperkte of geen verhoging van beloning. Dit laatste is afhankelijk van de inrichting van het loongebouw.

⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 30 111, nr. 111

- Er is een groot verschil in ervaringen met de moeite die het sinds de WNT kost om gekwalificeerde bestuurders te vinden. Een aantal respondenten geeft aan geen problemen te ondervinden met het aantrekken van kwalitatief goede bestuurders in tegenstelling tot andere bureaus die aangeven daar meer moeite mee te hebben. De eerste groep geeft wel aan dat er een verschuiving plaatsvindt naar meer vrouwelijke en jongere bestuurders en kandidaten, die minder waarde hechten aan een hoog salaris en meer aan de publieke functie die zij bekleden.
- Ook over de arbeidsmobiliteit tussen private en (semi-) publieke sector na invoering van de WNT bestaan verschillende beelden, met name of deze mobiliteit er is. Een respondent gaf aan dat er altijd mogelijkheden zijn in geval van aantoonbare effectiviteit en kwaliteit van bestuurders om tussen publiek en privaat te switchen en er ook altijd kandidaten zijn, die de bereidheid hebben om hiervoor salaris in te leveren bij de overstap van publiek naar privaat. Enkele respondenten geven aan dat zij, zowel voor als na de WNT, geen tot beperkte arbeidsmobiliteit tussen de verschillende sectoren en/of private/ publieke sector zien. Of de WNT hier enige invloed op heeft gehad kon niet eenduidig worden aangegeven. De invloed zal in elk geval niet positief zijn.
- De meeste respondenten gaven aan geen veranderingen te hebben bemerkt ten aanzien van omvang en samenstelling van bestuur na de invoering van de WNT. Over de vraag of besturen in de (semi-)publieke sector tenderen naar een kleinere of grotere omvang bestond geen eenduidig beeld.

2. Salarisverschillen publiek-private sector

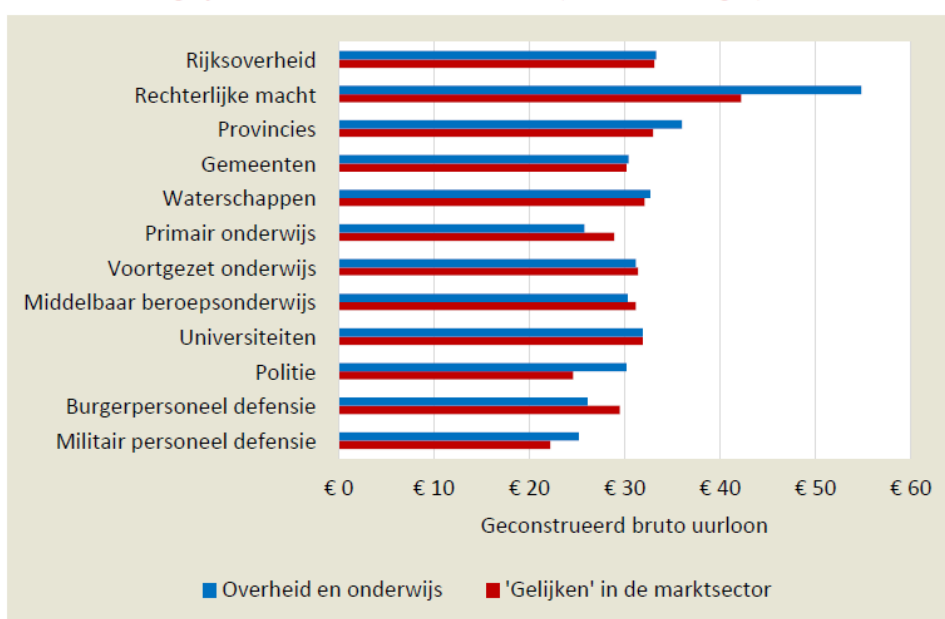
Onderzoek naar de salarisverschillen tussen bestuurders in de (semi-)publieke en private sector maakt deel uit van deelonderzoek 6 van de tweede wetsevaluatie van de WNT. Bij een recente studie zijn de salarisverschillen tussen de publieke en private sector onderzocht in Nederland in de periode 2006-2016.⁵ De onderzoekers concluderen na correctie voor een aantal factoren dat aan de onderkant van het loonebouw werknemers in de publieke sector gemiddeld een 17% hoger bruto uurloon hebben dan werknemers in de private sector. Aan de bovenkant van het loonebouw, waar topfunctionarissen in de zin van de WNT toe behoren, is het precies andersom. Daar ligt het bruto uurloon van werknemers in de publieke sector 11% onder dat van werknemers in de private sector. Deze studie laat de semi-publieke sector (o.a. zorg, woningcorporaties) buiten beschouwing en is globaal.

Daarnaast heeft SEO in opdracht van het ministerie van BZK een loonvergelijking gemaakt van verschillende overheidssectoren met de best vergelijkbare medewerkers in de markt⁶ (zie figuur 1).

⁵ Biesenbeek en Van der Werff (SEO), Public-Private Wage Differentials: Evidence from The Netherlands, 2018

⁶ SEO economisch advies, Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector, november 2017.

Figuur S. 1 De loonvergelijking toont ongeveer eenzelfde gemiddeld geconstrueerd totaal bruto uurloon van werknemers in onderwijs- en overheidssectoren en van de daarmee best vergelijkbare werknemers in de marktsector, met uitzonderingen, 2016



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2017)

In dit onderzoek worden topfunctionarissen niet apart geïdentificeerd. Het verschil in bezoldiging met de markt zal tussen en binnen sectoren verschillen. Voor de woningcorporatiesector heeft HayGroup in opdracht van Aedes onderzoek verricht⁷. Uit dit onderzoek blijkt dat in de hoogste klassen van de sectorregeling voor de corporatiesector, de klassen H, I en J, het salaris van directeuren tussen de 20% en 50% onder het gemiddelde van vergelijkbare functies in de markt ligt. In de klassen D t/m G ligt de bezoldiging ca. 10% onder het gemiddelde van vergelijkbare functies in de markt, terwijl in de laagste klassen – A t/m C – de bezoldiging ongeveer op hetzelfde niveau ligt als bij vergelijkbare functies in de markt. Van andere sectoren zijn op dit moment geen openbare onderzoeken beschikbaar. In deelonderzoek 6 zal per sector informatie worden verzameld op basis van CBS-data.

3. Arbeidsmobiliteit

Onderzoek naar de arbeidsmobiliteit van bestuurders in de (semi-)publieke en private sector maakt deel uit van deelonderzoek 6 van de tweede wetsevaluatie van de WNT. Bij de overheidssectoren (openbaar bestuur, onderwijs, Defensie, Politie) is de instroom in de periode 2012-2017 jaarlijks tussen de 5% en 8% van het totale personeelsbestand⁸.

⁷ HayGroup, Definitieve eindrapportage beloningsonderzoek CAO Woondiensten, 8 december 2016.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trends en cijfers 2018. Werken in de overheids- en onderwijssectoren, september 2018

In diezelfde periode beslaat de totale uitstroom jaarlijks tussen 7% en 8%. Tussen sectoren bestaan flinke verschillen. Zo is de in- en uitstroom in het onderwijs, met name wetenschappelijk onderwijs en onderzoeksinstellingen, substantieel hoger. Over de herkomst en bestemming van personeel dat in- of uitstroomt worden geen gegevens bijgehouden. Of iemand die instroomt in bovengenoemde sectoren uit de marktsector afkomstig is, is dus niet bekend. Evenmin is bekend of iemand die uitstroomt een baan aanvaardt in de marktsector. Langer geleden is een onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken⁹, waaruit bleek dat in de periode 1999-2007 ongeveer een kwart van de nieuwe werknemers bij de overheidssectoren afkomstig was uit de marktsector, terwijl van de uitstroom een percentage tussen de 10% en 20% naar de marktsector ging.

Specifiek over topfunctionarissen in de zin van de WNT zijn geen gegevens beschikbaar, noch voor wat betreft arbeidsmobiliteit in algemene zin noch voor wat betreft uitwisseling tussen (semi)publieke en private sector. Deze zijn wel relevant, omdat veelgehoorde hypothesen zijn dat 1) door het overgangsrecht topfunctionarissen in de eerste jaren van de WNT op hun plek bleven zitten en 2) dat de uitwisseling van topfunctionarissen tussen (semi)publieke en private sector altijd al gering is geweest en als gevolg van de WNT in elk geval niet is toegenomen. Uit deelonderzoek 6 kan blijken of deze hypothesen door de cijfers worden ondersteund.

4. Internationale vergelijking

Bij de eerste wetsevaluatie in 2015 is een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de regulering van topinkomens in de Europese Unie¹⁰. De studie geeft een uitgebreid overzicht van de wijze waarop in Lidstaten de inkomens van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector worden gereguleerd. Negen lidstaten hebben een algemeen beloningssysteem, vergelijkbaar met het Nederlandse systeem van salarisschalen, en voeren geen specifiek beleid om topinkomens te reguleren. Elf Lidstaten hebben een salarislimiet voor (top)ambtenaren. Zeventien landen kennen een vorm van prestatiebeloning, waarbij individuele of groepsprestaties worden beoordeeld, waaraan ook het salaris is gekoppeld¹¹. Overwegingen in het maatschappelijk debat binnen de Lidstaten voor het al dan niet treffen van maatregelen is de afweging tussen het zuinig omgaan met publiek geld en de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector als werkgever.

Nederland heeft gekozen voor een salarislimiet in de vorm van de WNT om de salarissen voor topfunctionarissen te reguleren. EIPA noemt de in Nederland gebruikte methode toonaangevend in Europa. Nederland onderscheidt zich door de openbaarmaking van inkomensgegevens, juridische afdwingbaarheid van de norm en het inclusieve karakter van de WNT: alle vormen van bezoldiging tellen

⁹ Epsilon research, Arbeidsmobiliteit bij overheid en onderwijs, Onderzoek naar mobiliteit en motieven voor mobiliteit, april 2010

¹⁰ EIPA, The regulation of executive pay in the public and semi-public sector across the European Union, December 2015

¹¹ Sommige Lidstaten kennen een combinatie van een salarislimiet en prestatiebeloning. Daardoor tellen de drie getallen niet op tot 27 Lidstaten.

Datum

mee. In andere landen is de transparantie minder groot, de juridische afdwingbaarheid minder of afwezig en/of zijn er tal van uitzonderingen om niet aan de norm te hoeven voldoen. De studie laat tevens tal van instrumenten zien, die worden toegepast in andere Lidstaten, en die als aanvulling of alternatieve invulling kunnen worden gezien van het in Nederland gevoerde beleid, zoals bijvoorbeeld het gebruik van panels of commissies die zich (periodiek) over de hoogte van het bezoldigingsmaximum buigen of uitzonderingen op het maximum monitoren.