

PLAN VAN AANPAK

**TWEEDE WETSEVALUATIE
WET NORMERING TOPINKOMENS
2015-2020**

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Afbakening	5
2.1	Context van de wetsevaluatie.....	5
2.2	Onderzoeksvragen	6
2.3	Uitgangspunten	6
3	Onderzoeksaanpak	8
3.1	Totstandkomingsproces	8
3.1.1	Verkenningfase (maart – oktober 2018)	8
3.1.2	Onderzoeksfase (september 2018 – juli 2020).....	9
3.1.2.1	Spoor 1: Doeltreffendheid.....	9
3.1.2.2	Spoor 2: Doelmatigheid	10
3.1.2.1	Spoor 3: Neveneffecten WNT	12
3.1.3	Rapportagefase (juli 2020 - uiterlijk december 2020)	14
3.2	Betrokkenheid partijen	15
4	Planning	16
	BIJLAGE 1: Impressie expertsessies hoogleraren inzake aanpak onderzoek niet-beoogde effecten	17
	BIJLAGE 2: Impressie en hoofdlijnen gesprekken met stakeholders	20

1 Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens (WNT) in werking getreden. De wet heeft tot doel bovenmatige bezoldiging en bovenmatige ontslagvergoedingen in de (semi-) publieke sector tegen te gaan door deze te maximaleren en openbaar te maken. De wet is in 2015 voor het eerst integraal geëvalueerd. De aanbevelingen hebben geleid tot de Evaluatiewet WNT, die op 1 juli 2017 in werking is getreden. In de Evaluatiewet WNT is eveneens bepaald dat de minister van BZK in 2020 een tweede evaluatie van de wet aan de Staten-Generaal dient te sturen. In dit projectplan wordt de opzet en aanpak van de tweede wetsevaluatie WNT uitgewerkt.

Opdracht

In de WNT is vastgelegd dat uiterlijk 31 december 2020 “een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk” aan de Staten-Generaal moet worden gezonden.” Bij de begrotingsbehandeling BZK in november 2017 heeft de minister van BZK aangekondigd in 2018 te starten met de monitoring van de effecten van de WNT en in 2019 te starten met de uitvoering van de wetsevaluatie. Tijdens het AO WNT van 19 april heeft de minister van BZK toegezegd na het zomerreces met een plan van aanpak te komen. In aanvulling hierop is de motie van de leden Den Boer en Van der Molen aangenomen, die de regering verzoekt om de opzet van de evaluatie inclusief de onderzoeksvragen en de te onderzoeken sectoren, de betrokken externen en partijen, alsmede de planning ervan naar de Kamer te sturen¹.

Leeswijzer

In dit projectplan worden de opzet, de aanpak en planning van de tweede wetsevaluatie WNT 2020 uitgewerkt.

In *hoofdstuk 2* wordt de afbakening van de tweede wetsevaluatie beschreven.

Hoofdstuk 3 omvat een beschrijving van de aanpak van de wetsevaluatie waarin drie fases worden onderkend. Deze fases zijn de verkenningsfase waarin de besluitvorming omtrent de aanpak van de wetsevaluatie plaatsvindt, de onderzoeksfase die bestaat uit meerdere deelonderzoeken waarin wordt gekeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de neveneffecten van de wet en tot slot de rapportagefase, leidend tot een kabinetsstandpunt.

Hoofdstuk 4 bevat de planning van de wetsevaluatie.

¹ Kamerstukken II, 30 111, nr. 113.

2 Afbakening

2.1 Context van de wetsevaluatie

In 2013 is de WNT in werking getreden. In 2015 heeft de eerste wetsevaluatie plaatsgevonden. De WNT was op dat moment kort van kracht. Bovendien hebben in deze beginperiode enkele wijzigingen in de wet plaatsgevonden en was gedurende de hele periode overgangsrecht van kracht. Al met al waren de effecten van de WNT nog nauwelijks te meten. Wel rechtvaardigde de evaluatie op basis van de op dat moment beschikbare informatie de conclusie dat de nalevingsbereidheid van de wet hoog was en de wet daadwerkelijk een matigend effect had op de bezoldiging en ontslaguitkering van topfunctionarissen. Op grond van de eerste wetsevaluatie is de Evaluatiewet WNT geformuleerd, waarmee gerichte maatregelen zijn getroffen om de uitvoerbaarheid te verbeteren, wetsontwijking tegen te gaan en administratieve lasten te verminderen.

Bij de tweede wetsevaluatie is de uitgangssituatie anders. De WNT is in 2020 inmiddels zeven jaar van kracht. Verondersteld kan worden dat bij betrokkenen – o.a. WNT-instellingen, topfunctionarissen, accountants – een zekere gewenning aan de wet is opgetreden. Ook hebben de mogelijke neveneffecten van de wet, die in 2015 alleen theoretisch zijn beschreven, zich in de praktijk inmiddels al dan niet voorgedaan. Tegelijkertijd zullen ook in 2020 nog niet alle effecten van de wet in alle omvang zichtbaar zijn. Voor de WNT-2 – verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100% van het ministersalaris - loopt het overgangsrecht nog door tot 2023². Op wetgevingsgebied is de Evaluatiewet WNT vanaf 1 januari 2018 volledig van kracht en is een wetswijziging aangekondigd om ontwijgingsconstructies aan te pakken, waarvan de inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2020.

Blijkens recente Kamerdebatten is er brede parlementaire steun voor de WNT. Ook maatschappelijk is er brede steun waarneembaar voor openbaarmaking en beheersing van topinkomens. Wel zijn bij diverse betrokkenen diverse geluiden, zowel positief als kritisch, waarneembaar over de werking en de effecten van de wet, die vanwege ontbrekend feitenmateriaal niet getoetst kunnen worden. Ook daarom is een tweede wetsevaluatie gewenst.

De doelstelling van het topinkomensbeleid blijft onverminderd om topinkomens en ontslagvergoedingen in de (semi-)publieke sector openbaar te maken en aan een maximum te binden. De Tweede wetsevaluatie is een ijkmoment om in alle openheid goed en gedegen met alle betrokkenen naar de WNT te kijken, de werking en effecten in beeld te brengen en zo mogelijk verbeteringen aan te brengen.

² De WNT-2 is van 2015, en de sectorale regelingen zijn per 2016 aan de WNT-2 aangepast. Daarna is sprake van vier jaar behoud van de voordien overeengekomen bezoldiging en drie jaar van afbouw naar het dan geldende WNT-bezoldigingsmaximum.

2.2 Onderzoeksvragen

Leidend voor de wetsevaluatie zijn drie hoofdvragen:

Doeltreffendheid

In hoeverre worden de doelstellingen van de WNT in de onderzoeksperiode bereikt? Doelstellingen betreffen het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslaguitkeringen van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector middels de op grond van de WNT vastgestelde bezoldigingsmaxima alsmede de openbaarmaking van WNT-gegevens in de financiële verslaglegging.

Doelmatigheid

In hoeverre zijn er mogelijkheden om de doelstellingen van de WNT te bereiken tegen lagere kosten? Dit betreft inzicht in de ontwikkeling van de administratieve lasten alsmede mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen en daarmee de administratieve lasten en uitvoeringskosten te verminderen.

Neveneffecten

Welke effecten heeft de WNT, anders dan de beoogde effecten, voor WNT-instellingen en topfunctionarissen? Hiermee wordt bedoeld op inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve effecten die (mogelijk) zijn veroorzaakt door de WNT zonder dat zij beoogd zijn. Hierbij wordt zowel gekeken naar de (semi-)publieke sector als geheel als naar specifieke sectoren. Bij de eerste wetsevaluatie zijn niet-beoogde effecten geïnventariseerd op basis van literatuuronderzoek, maar kon nog geen meting plaatsvinden.

Deze hoofdvragen worden in hoofdstuk 3 uitgewerkt in deelvragen en een onderzoeksplan.

2.3 Uitgangspunten

Bij de wetsevaluatie worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Focus: alleen onderzoeken wat strikt noodzakelijk is om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Afbakening in de tijd: De onderzoeksperiode is 2016 – 2019. Omdat WNT-gegevens met enige vertraging beschikbaar komen, kan het jaar 2020 niet worden meegenomen in het onderzoek. In bepaalde situaties en ten behoeve van de beantwoording van specifieke onderzoeksvragen kan het nodig zijn om gegevens van de eerste jaren van de WNT (WNT-1) mee te nemen, dan wel van de periode van vòòr invoering van de WNT (2013). Om een goede trendanalyse te kunnen maken, dient in een aantal gevallen de situatie van voor invoering van de WNT te worden vergeleken met de situatie van na invoering van de WNT.

Onderzoekbaarheid: Causaliteit tussen de WNT en specifieke effecten die zich voordoen als gevolg van de WNT is moeilijk aan te tonen. Kwantitatieve informatie over ontwikkelingen die zich na en voor de inwerkingtreding van de WNT hebben voorgedaan, bijvoorbeeld arbeidsmarktontwikkelingen, worden aangevuld met kwalitatieve informatie om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de effecten van de WNT. Onomstotelijk vaststellen dat de WNT 1-op-1 een bepaald effect heeft gehad, zal lastig zijn.

Werken met deelonderzoeken: Evenals bij de eerste wetsevaluatie wordt gekozen voor een gefaseerde aanpak met deelonderzoeken. Zo komt er gedurende de onderzoeksperiode een stroom aan deelresultaten gereed, opgesteld door verschillende partijen. Als het beeld compleet is, formuleert het kabinet een politiek standpunt inclusief handelingsperspectief, dat aan de Kamer zal worden gezonden.

Vernieuwing: In de onderzoeksfase van de wetsevaluatie wordt ruimte ingebouwd om kleinschalig te experimenteren met innovatieve onderzoeksmethoden om tot vernieuwende inzichten te komen.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Totstandkomingsproces

De wetsevaluatie bestaat uit drie fasen:

1. De verkenningsfase, waarin ter voorbereiding op de daadwerkelijke evaluatie bestaande kennis en inzichten worden verzameld en de aanpak wordt uitgewerkt.
2. De onderzoeksfase, waarin de deelonderzoeken worden uitgezet en plaatsvinden.
3. De rapportagefase, waarin de onderzoeksresultaten worden geduid en hieraan beleidsconclusies worden verbonden.

Hierna wordt de aanpak in de drie fasen nader uitgewerkt.

3.1.1 Verkenningsfase (maart – oktober 2018)

Het doel van de verkenningsfase is vierledig:

- een probleemanalyse;
- inzicht in de onderzoekswensen en mogelijke bijdragen van relevante partijen aan de wetsevaluatie;
- inzicht in reeds beschikbare gegevens over de werking en de effecten van de WNT;
- het vaststellen van de aanpak van de wetsevaluatie.

Activiteiten in de verkenningsfase:

- Organisatie van een tweetal *expertsessies* met wetenschappers over methodologische aspecten van de aanpak van het onderzoek. Met hen is met name gesproken over het onderzoek naar neveneffecten van de WNT³.
- Organisatie van meerdere *stakeholdersessies* over hun opvattingen over de wetsevaluatie. Hen is verzocht om inzicht te geven in ervaringen bij hun achterban met de WNT. Daarnaast is hen gevraagd welke elementen zij in de vraagstelling en de onderzoeksaanpak terug zouden willen zien en welke bijdrage zij of hun achterban zouden kunnen leveren. Aan dergelijke gesprekken hebben onder meer deelgenomen brancheorganisaties, vertegenwoordigers van WNT-instellingen, verenigingen van bestuurders en toezichthouders in de verschillende sectoren die onder de WNT vallen (zorg, OCW, wonen, openbaar bestuur) en de beroepsorganisatie voor accountants NBA. De resultaten van deze gesprekken zijn verwerkt in onderhavig plan van aanpak⁴.
- Organisatie van een gespreksronde met *executive search bureaus* die ervaring hebben met het werven en selecteren van bestuurders en/of toezichthouders in de (semi-) publieke sector. Deze gespreksronde is mede een uitvloeisel van de motie Middendorp⁵, waarin expliciet gevraagd om ervaringen van executive searchbureaus bij de wetsevaluatie te betrekken⁶.

³ Het gespreksverslag van de expertsessies is opgenomen als bijlage bij het plan van aanpak.

⁴ Bij het plan van aanpak is een bijlage opgenomen met een samenvatting van de hoofdpunten van de diverse gevoerde gesprekken. In de WNT-jaarrapportage worden de uitkomsten van de diverse gesprekken die zijn gevoerd met de stakeholders en executive search bureaus gedeeld.

⁵ Kamerstukken II 2017-2018, 30 111, nr. 111

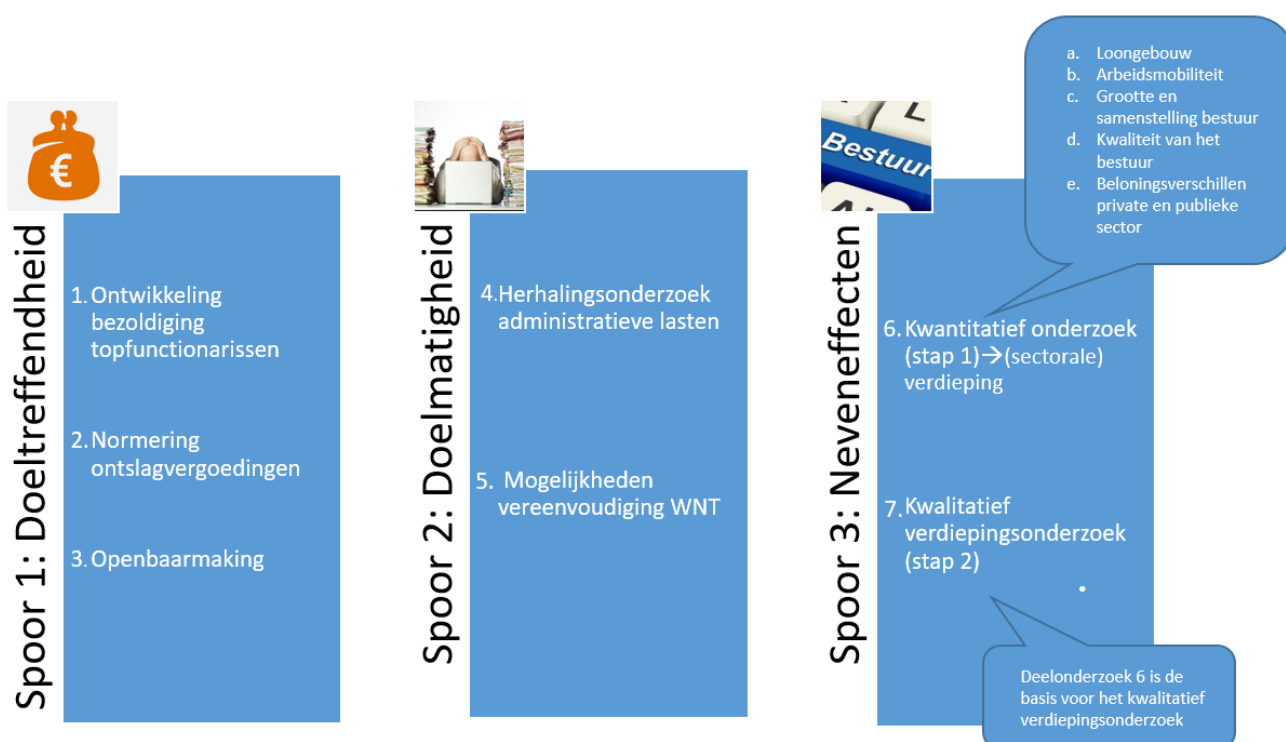
⁶ Bij het Plan van aanpak is een bijlage opgenomen met een samenvatting van alle verslagen van de gesprekken die zijn gevoerd met de stakeholders en executive search bureaus.

- Organisatie van een gespreksronde met *partijen* die (mogelijk) over voor het onderzoek relevante *data beschikken* binnen de rijksdienst (o.a. CBS, ICTU, DUO)
- *Literatuuronderzoek*: Inventarisatie van recente (inter-)nationale studies gedaan die relevant zijn voor de wetsevaluatie en tot welke conclusies deze leiden.

In de WNT-jaarrapportage van december 2018 wordt, als onderdeel van de uitvoering van de motie Middendorp, de inhoudelijke informatie die tijdens de verkenningsfase wordt verzameld, gedeeld.

3.1.2 Onderzoeksfase (september 2018 – juli 2020)

De onderzoeksfase vindt plaats langs drie sporen die corresponderen met de onderzoeksvragen, zoals weergegeven in figuur 1. Elk spoor omvat meerdere deelonderzoeken. Hierna volgt een toelichting per deelonderzoek.



Figuur 1: Deelonderzoeken

3.1.2.1 Spoor 1: Doeltreffendheid

De basis van de wetsevaluatie is of de WNT zijn doel heeft bereikt: of als gevolg van de WNT de bezoldiging en ontslaguitkeringen van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector binnen de gestelde maxima blijven en openbaar worden gemaakt.

Deelonderzoek 1: Ontwikkeling bezoldiging topfunctionarissen

Onderzoek naar de ontwikkeling van de bezoldiging van topfunctionarissen in alle WNT-sectoren door onderzoek aan de hand van brutolonen van topfunctionarissen.

- **Titel:** De ontwikkeling van de bezoldiging van topfunctionarissen in alle WNT-sectoren.
- **Doel:** onderzoek naar de doeltreffendheid van de wet.
- **Onderzoeksvragen:** Wat is de trend van de hoogte van het salaris van topfunctionarissen voorafgaand aan de WNT en na invoering van de WNT?
- **Onderzoeksmethode:** dataverzameling en data-analyse.

Deelonderzoek 2: Normering ontslagvergoedingen

Onderzoek naar de ontwikkeling van de ontslagvergoeding van topfunctionarissen in alle WNT-sectoren.

- **Titel:** De ontwikkeling van de ontslagvergoeding van topfunctionarissen in alle WNT-sectoren.
- **Doel:** Onderzoek naar de doeltreffendheid van de wet
- **Onderzoeksvragen:** Wat is de trend van de hoogte van de ontslagvergoeding van topfunctionarissen voorafgaand aan en na invoering van de WNT? In welke mate is de normering van uitkeringen bij beëindiging dienstverband van topfunctionarissen in de WNT effectief en zijn de betreffende bepalingen voor instellingen praktisch uitvoerbaar?
- **Onderzoeksmethode:** (herhalings-)onderzoek⁷ zoals door SEO vormgegeven bij de eerste wetsevaluatie.

Deelonderzoek 3: Openbaarmaking

Onderzoek naar de opvolging van de openbaarmakingsplicht van de Wet normering topinkomens.

- **Titel:** De invulling en opvolging van de openbaarmakingsplicht van de Wet normering topinkomens.
- **Doel:** Onderzoek naar de doeltreffendheid van de wet
- **Onderzoeksvragen:** Wordt voldaan aan de openbaarmakingsplicht?
- **Onderzoeksmethode:** Analyse jaarrekeningen WNT-instellingen. Onderzoek op basis van de intern bekende data van toezicht & handhaving en/of uitbesteding aan universiteit of onderzoeksbureau.

3.1.2.2 Spoor 2: Doelmatigheid

Bij de eerste wetsevaluatie is in 2015 een meting gedaan van de administratieve lasten van de WNT. Herhaling van deze meting geeft zowel inzicht in de huidige stand als de ontwikkeling die zich sinds het vorige meetmoment heeft voorgedaan. Daarnaast bereiken BZK met enige regelmaat suggesties om de uitvoering van de WNT te vereenvoudigen en daarmee de doelmatigheid te vergroten. Naast verbeter suggesties wordt ook vaak het pleidooi gehouden voor stabiliteit en een tijd geen wijziging van regels. Te veel wijzigingen van wet- en regelgeving in een korte tijd compliceren de uitvoering, zo leert de ervaring in de afgelopen jaren. Dit dilemma ligt ten grondslag aan de keuze van het kabinet de wet- en regelgeving - met uitzondering van de aanpak van ontwijkingsconstructies – enige jaren ongemoeid te laten

⁷ Uitkeringen bij ontslag van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector, Evaluatie WNT-bepalingen over uitkeringen bij beëindiging dienstverband, SEO Economisch onderzoek, Siemen van der Werff, Mark Imandt, Hanneke Bennaars (HSI), Robert Knegt (HSI), Amsterdam, November 2015.

en bij de wetsevaluatie serieus te bezien of en op welke wijze de uitvoering van de WNT te vereenvoudigen is zonder te tornen aan de doelstelling van de WNT. Het kabinet houdt dus vast aan de doelstelling van de WNT – maximering en openbaarmaking van bezoldiging en ontslaguitkeringen van topfunctionarissen – maar heeft de bereidheid om de WNT te wijzigen als de wetsevaluatie daar aanleiding toe geeft.

Deelonderzoek 4: Herhalingsmeting administratieve lasten.

Onderzoek naar kenbaarheid, communicatie en regeldruk van de Wet normering topinkomens – de situatie van voor en na de invoering van de Evaluatiewet vergeleken.

- **Titel:** Herhalingsmeting administratieve lasten⁸
- **Doel:** onderzoek naar de administratieve lasten van de WNT voorafgaand aan en na de invoering van de Evaluatiewet (2017).
- **Onderzoeksvragen:** In hoeverre zijn de WNT en onderliggende regelgeving kenbaar voor instellingen die onder de wet vallen? In welke mate leidt de WNT tot regeldruk voor instellingen die onder de wet vallen? In welke mate leidt de WNT tot vrijwillige, eerdere acceptatie van bezoldigingen op of onder de norm? Wat zijn de kosten van naleving?
- **Onderzoeksmethode:** Enquête onder WNT-instellingen.

Deelonderzoek 5: Onderzoek mogelijkheden vereenvoudiging uitvoering WNT

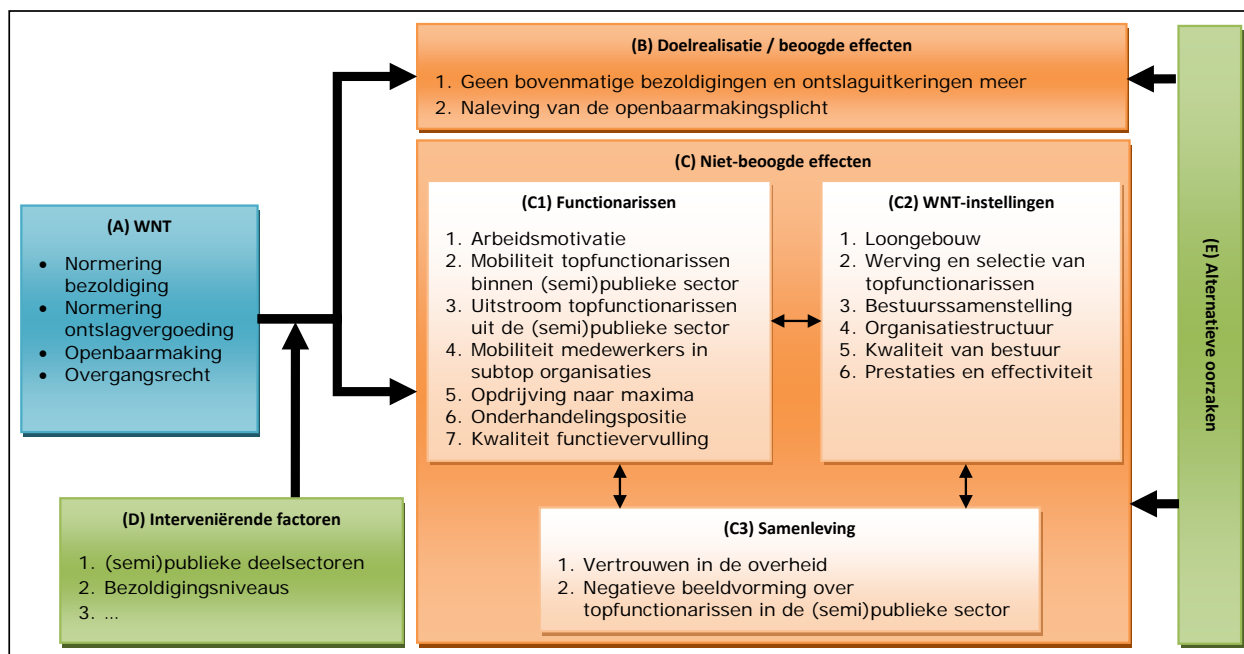
Deelonderzoek 5 is gericht op het verkennen van de mogelijkheden om het systeem van de WNT te vereenvoudigen. Het moet inzicht geven in de knelpunten die in de praktijk worden gesignaleerd en hoe die kunnen worden opgelost. Onderzoekers worden ook uitgenodigd onconventioneel te denken: kunnen de doelen van de WNT tegen de helft van de uitvoeringskosten worden gerealiseerd en zo ja, op welke wijze? Richtingen die in het onderzoek kunnen worden betrokken zijn het beter gebruik maken van beschikbare data over bezoldiging, stroomlijning van het toezicht (rol, taak en verantwoordelijkheid van accountant en toezichthouder) en vereenvoudiging van het bezoldigingsbegrip. Bij dit onderzoek zullen de ervaring van WNT-instellingen⁸ en accountants nauw worden betrokken. Diverse gesprekken en interviews zullen plaatsvinden om te komen tot praktische maatregelen ter verbetering van de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de wet normering topinkomens.

- **Titel:** Vereenvoudiging uitvoering WNT
- **Doel:** Onderzoek naar de mogelijkheden van vereenvoudiging en verduidelijking van de Wet normering topinkomens
- **Onderzoeksvragen:** Wat zijn de huidige knelpunten van de WNT? Waarom zijn dit knelpunten? Hoe zouden deze knelpunten kunnen worden opgelost? Wat zijn de gevolgen van de mogelijke oplossingsrichtingen?
- **Onderzoeksmethode:** inschakelen eigen expertise, onderzoekers, accountants/ accountskantoren en eventueel onderzoeksbureau om te komen tot een lijst van vereenvoudigingen, verbeteringen en verduidelijkingen.

⁸ Onderzoek kenbaarheid, communicatie en regeldruk Wet normering topinkomens (WNT), ICTU-Programma InternetSpiegel, Jurgen Visser en Catharina Kolar, Oktober 2015.

3.1.2.1 Spoor 3: Neveneffecten WNT

Bij de eerste wetsevaluatie is een deelonderzoek uitgevoerd naar de niet-beoogde effecten c.q. neveneffecten van de WNT (2013-2015). Dit heeft onder meer geleid tot een inventarisatie en een beschrijving van mogelijke neveneffecten van de WNT. Bij de eerste wetsevaluatie is geen kwantitatief onderzoek gedaan naar deze effecten. Het onderzoeksmodel voor meting van de effecten van de WNT is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: onderzoeksmodel meting effecten WNT. (Bron: Onderzoek niet-beoogde effecten van WNT, Ecorys, Rotterdam, 2015)

Uit consultatie met wetenschappers in de verkenningsfase blijkt dat grootschalig kwantitatief onderzoek uitermate gecompliceerd en duur is. Hun advies is om in twee stappen te werken. Eerst van een beperkt aantal (5) factoren, die echt relevant zijn, meerjarig de kwantitatieve ontwikkeling in beeld laten brengen op basis van CBS-cijfers en vervolgens, op basis van de verzamelde gegevens, gericht inzoomen op WNT-instellingen en/of sectoren met een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Op dit advies is de aanpak gebaseerd.

Deelonderzoek 6: Meerjarig kwantitatief onderzoek effecten WNT

Op basis van de gevoerde gesprekken met stakeholders én het onderzoek van Ecorys naar niet-beoogde effecten van de WNT dat heeft plaatsgevonden in het kader van de eerste wetsevaluatie in 2015⁹ is een vijftal factoren¹⁰ geselecteerd waarop het onderzoek zich toespitst.

⁹ Onderzoek niet-beoogde effecten van WNT, Ecorys, Rotterdam, 2015. Het onderzoek van Ecorys had een exploratieve aanpak omdat daadwerkelijke toetsing van niet-beoogde effecten destijds nog niet aan de orde was. Dat had in de eerste plaats te maken met het feit dat over de periode 2013-2015 nog weinig (sterke) effecten verwacht konden worden. De invoeringsdatum was erg recent. Daarnaast werden reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen gerespecteerd door het overgangsrecht. De exploratieve aanpak die het onderzoeksteam heeft gevolgd was gericht op (1) wat de niet-beoogde effecten zijn die reeds zichtbaar zijn geweest en (2) wat de te verwachte effecten zijn op middellange termijn.

¹⁰ Zie figuur 1 voor een overzicht van alle deelonderzoeken en de factoren van deelonderzoek 6.

Het betreft:

- a. *Het loonebouw van WNT-instellingen c.q. WNT-sector*
Factor a betreft een onderzoek naar de loonebouwen van diverse WNT-instellingen gegroepeerd naar WNT-sector.
- b. *De arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen*
Factor b betreft de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen binnen de WNT-instellingen, stroomt de subtop door naar de top van WNT-instellingen en de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen binnen de (semi-)publieke sector en van de semipublieke sector naar de private sector. Zaken die eveneens worden onderzocht zijn de functieverblijfsduur en de duur van de periode om te komen tot een functievervulling. Kortom hoe lang staan vacatures open.
- c. *De omvang en samenstelling van besturen van WNT-instellingen;*
Factor c onderzoekt de omvang en samenstelling van besturen, waarbij wordt gekeken naar de trend in hoeveelheid bestuurders, gender en leeftijd van de bestuurders en toezichthouders. In dit deelonderzoek wordt een vergelijking gemaakt van de gegevens van voor de invoering van de WNT en de gegevens van na de invoering van WNT-1 en WNT-2.
- d. *Kwaliteit van het bestuur*
Factor d binnen deelonderzoek 6 betreft het onderzoek naar de kwaliteit van bestuurders.
- e. *Salarisverschillen tussen private en publieke sector*
Factor e betreft de ontwikkeling van en verschillen tussen salarissen van topfunctionarissen van de private en publieke sector van voor de invoering van de WNT en na de invoering van de WNT. Dit deelonderzoek is een kwantitatief onderzoek.
Gezien het feit dat bij spoor 1 reeds een onderzoek plaatsvindt naar de ontwikkeling van salarissen van topfunctionarissen van WNT-instellingen, met als doel de doeltreffendheid van de WNT, wordt uit efficiëntie-overwegingen bij dit deelonderzoek aangesloten.

- **Titel:** (Meerjarig) kwantitatief onderzoek neveneffecten WNT
- **Doel:** Inzicht in de trendmatige ontwikkeling van een vijftal arbeidsmarktfactoren inclusief, voor zover mogelijk, de mate waarin de WNT deze ontwikkeling verklaart.
Onderzoeksvragen: Zijn de geformuleerde arbeidsmarktfactoren op basis van de wetenschappelijke literatuur, inbreng van onderzoekers, signalen uit de markt en eerder onderzoek het meest relevant? Hoe hebben deze arbeidsmarktfactoren zich in de periode voor de invoering van de WNT en na de invoering van de WNT ontwikkeld? In hoeverre kan deze ontwikkeling worden verklaard door de WNT c.q. in hoeverre is het plausibel dat de WNT bijdraagt aan de verklaring van deze ontwikkeling? Welke verdiepvragen kunnen worden geformuleerd voor deze vijf arbeidsmarkteffecten?
- **Onderzoeksmethode:** Literatuuronderzoek en data-analyse op basis van grootschalige kwantitatieve databestanden over de Nederlandse beroepsbevolking (CBS) + bij ministerie beschikbare data over de WNT.

Deelonderzoek 7: (Kwalitatief) Verdiepingsonderzoek neveneffecten WNT

De kern van deelonderzoek 7 zal zijn om op het niveau van sectoren en/of instellingen dieper in te gaan op mechanismen binnen WNT-instellingen bij het werven, selecteren, belonen, behouden dan wel uitstromen van topfunctionaris, waarbij ook kan worden gekeken naar houding, gedrag en motieven en de rol van de (normering van) topinkomens daarin. Deelonderzoek 7 zal grotendeels kwalitatief van aard zijn.

Aangezien het deelonderzoek 7 afhankelijk is van de uitkomsten van deelonderzoek 6, kan op dit moment de aanpak nog niet worden bepaald. Tijdens de expertsessie werd gesuggereerd om aan de hand van een beperkt aantal verdiepende vragen een ideeënwedstrijd te organiseren, waarbij het beschikbare budget vantevoren wordt vastgesteld, waarna universiteiten en/of onderzoeksbureaus een voorstel doen hoe ze de beantwoording van de vraag aanpakken. Innovativiteit van de voorgestelde aanpak is een criterium bij de selectie. Bij de voorbereiding van deelonderzoek 7 zal deze suggestie worden meegenomen. Door voortschrijdend inzicht kunnen onderzoeken worden samengevoegd en/of kunnen vragen gedetailleerder en meer toegespitst worden geformuleerd.

3.1.3 Rapportagefase (juli 2020 - uiterlijk december 2020)

Het doel van de rapportagefase is een kabinetsstandpunt, waarin op basis van de verzamelde informatie beleidsmatige conclusies worden geformuleerd over het topinkomensbeleid inclusief maatregelen die uit deze conclusies voortvloeien. Ook bij het opstellen van het kabinetsstandpunt zal aan de eerder reeds betrokken partijen input worden gevraagd. Het kabinetsstandpunt wordt voorzien voor de tweede helft van 2020, omdat dat de mogelijkheid biedt gegevens uit 2019 die in de eerste helft van 2020 beschikbaar komen bij de evaluatie te kunnen betrekken.

3.2 Betrokkenheid partijen

Tweede Kamer

Tijdens het Algemeen Overleg over de WNT van 19 april 2018 heeft de Kamer aangegeven graag nauw betrokken te blijven bij de voortgang van de wetsevaluatie. Hieraan wordt invulling gegeven door bij de WNT-voortgangsrapportages voor 2018 t/m 2020 de voortgang van de onderzoekswerkzaamheden te melden. Eveneens wordt in de WNT-jaarrapportage een inhoudelijke terugkoppeling gegeven van onder andere de uitkomsten van de diverse gesprekken met stakeholders en executive searchbureaus.

Stakeholders

De eindverantwoordelijkheid voor de wetsevaluatie en eventuele vervolgacties ligt bij de minister van BZK, die de opdracht heeft voor het eind van 2020 een verslag over de werking en de effecten van de WNT aan de Staten-Generaal te zenden. Om tot een goede en gedragen wetsevaluatie te komen is betrokkenheid van stakeholders, zoals brancheorganisaties, verenigingen van bestuurders en toezichthouders, NBA, wetenschap, advocatenkantoren, WNT-instellingen, etc., onmisbaar. Daarom worden zij meteen vanaf de verkenningsfase en het opstellen van het plan van aanpak bij de wetsevaluatie uitgenodigd hun inzichten en ervaringen te delen. In de verkenningsfase is hen gevraagd om mede richting te geven aan de onderzoeksvragen, de onderzoeks aanpak en aan te geven welke input zij in het vervolg kunnen leveren. Ook in het vervolg worden bijeenkomsten met betrokken partijen en belanghebbenden georganiseerd om hen bij de diverse deelonderzoeken te betrekken, zodat maximaal gebruik wordt gemaakt van bij partijen beschikbare informatie en de deelonderzoeken aan relevantie winnen.

4 Planning

Hieronder is schematisch de planning weergegeven van het verloop van de verschillende fasen en deelonderzoeken van de tweede wetsevaluatie Wet normering topinkomens.

Planning tweede wetsevaluatie WNT (2015-2020)																		
Planning Wetsevaluatie WNT	Verkenningfase									Onderzoeksfase					Rapportagefase			
	Expertessie	Belanghebbendensessie OCW	Belanghebbendensessie VWS	Belanghebbendensessie woningbouwcorporaties	Belanghebbendensessie politie	Belanghebbendensessie Algemene Bestuursdienst	Belanghebbendensessie gemeentesecretarissen	Belanghebbendensessie Raden van Toezicht	Expertessies executive searchbureaus	Evaluatiesessies Nederlandse Beroepsorganisatie voor accountants	Deelonderzoek 1: bezoldiging van topfunctionarissen	Deelonderzoek 2: normering van ontslagvergoedingen van topfunctionarissen	Deelonderzoek 3: openbaar makingsplicht	Deelonderzoek 4: herhalingsonderzoek administratieve lasten	Deelonderzoek 5: onderzoek vereenvoudigingsmogelijkheden WNT	Deelonderzoek 6: meerjarig kwantitatief onderzoek neveneffecten WNT	Deelonderzoek 7: Verdieping (niveau sectoraal/WNT-instellingen) van deelonderzoek 6	Duiden van onderzoeksresultaten
Q1-2018	■																	
Q2-2018	■	■	■	■	■	■	■	■										
Q3-2018							■	■										
Q4-2018										■	■							
Q1-2019										■	■							
Q2-2019										■	■							
Q3-2019											■							
Q4-2019												■						
Q1-2020																		
Q2-2020																		
Q3-2020																		
Q1-2019																		■
Planning behaald	■	■	■	■	■	■												

Legenda	
■	Planning gehaald
■	Planning niet gehaald
■	Nog niet bekend

Figuur 3: Planning tweede wetsevaluatie Wet normering topinkomens per kwartaal

BIJLAGE 1: Impressie expertsessies hoogleraren inzake aanpak onderzoek niet-beoogde effecten

Beide sessies vonden plaats op 15 februari 2018.

Deelnemers:

Experts: Prof. dr. Xavier Baeten, Prof. dr. Frits van der Meer, Dr. Kees van Veen, Prof. dr. Ton Wilthagen, Prof. dr. Koen Caminada, Siemen van der Werff MSc, Prof. dr. Robert Dur, Prof. dr. Harry Garretsen, Dr. Wouter Vandenabeele

Algemene opmerkingen en opvattingen naar aanleiding van de sessies

Het advies om in de aanloop naar de wetsevaluatie van 2020 de doelen die uiteindelijk in een monitorings- en onderzoekstraject getoetst worden zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de beoogde doelen van de wet, bijvoorbeeld als geformuleerd in de memorie van toelichting.

Het absoluut tegengaan van bovenmatige beloningen dan wel bezoldigingen van topfunctionarissen kan op basis van de huidige wet en uitvoering van deze wet niet worden beloofd.

Uitgelicht wordt het feit dat het op dit moment ontbreekt aan een nulmeting. Waak ervoor dat het ambitieniveau niet te hoog is. Beperk je tot wat je echt wilt weten voor de evaluatie. Alleen need-to-know, geen nice-to-know. En stem het ambitieniveau af op het beschikbare budget. Ook simpele vragen zijn heel arbeidsintensief.

Maak een onderscheid tussen het in beeld brengen van de cijfermatige ontwikkeling van een uiterst beperkt aantal kernvariabelen (vinger aan de pols) en verdiep (kwalitatief) op een paar aspecten, waar je echt meer over wilt weten.

1. Inventarisatie van mogelijke niet-beoogde effecten

In hoeverre zijn de niet-beoogde effecten zoals weergegeven in het onderzoeksmodel volledig?

Niet alle niet-beoogde effecten zijn op voorhand te classificeren als negatief. Positieve neveneffecten van de WNT zijn mogelijk diversiteit en doorstroming van eigen talent naar de top. Gezien de maatschappelijke discussie hierover is dit een aspect om mee te nemen. Ontbreken er volgens u nog effecten? Welke en op basis van welke bronnen? Kanttekening bij het onderzoeksmodel is dat gedragsverandering als gevolg van de WNT niet is meegenomen.

Een mogelijk gedragseffect is het ontstaan van arrangementen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, bedoeld voor topfunctionarissen die dicht tegenaan of op de bezoldigingsnorm zitten. Dergelijke arrangementen kunnen bestaan uit extra's voor een voor de topfunctionaris (bijv. opleidingen), die niet tot de bezoldiging worden gerekend. Het zou interessant kunnen zijn dergelijke extra's in beeld te brengen.

De afbouwperiode is nog onvoldoende meegenomen in de evaluatie. Pas in 2022 is de afbouwperiode afgelopen. 2020 ligt ruim daarvoor en veel gegevens zijn pas met enige vertraging beschikbaar. Dus in 2020 zijn er nog steeds beperkingen, die er in 2015 bij de eerste wetsevaluatie ook waren. De afbouwperiode zorgt wel voor verschillende groepen (functionarissen die hetzelfde werk doen tegen verschillende bezoldigingen). Mogelijk kunnen hier onderzoekstechnisch verschillende groepen mee worden samengesteld.

2. Afbakening van het monitoringsprogramma

Wat zou uw advies zijn ten aanzien van de afbakening van het monitoringsprogramma?

Advies om aandacht te schenken bij de wetsevaluatie aan beschikbare onderzoeksgegevens over wat topfunctionarissen motiveert of drijft, zoals het werken voor de publieke zaak en financiële prikkels via onder meer het salaris. Voor wat betreft salaris is vooral van belang of 'peers' niet meer verdienen (rechtvaardigheid).

Stel het veronderstelde brede draagvlak van de wet ter discussie. Levert de WNT de publieke sector wat uitbetaalde bezoldigingen betreft wel een kostenbesparing op? Vergelijk daartoe bijvoorbeeld twee topfunctionarissen die net over de norm zitten met drie topfunctionarissen die op de norm zitten. Het is ook interessant te kijken naar de ontwikkeling in de tijd van de loonsom van het topmanagement van organisaties (topfunctionarissen en de laag daaronder) en van organisaties als geheel.

Focus je op sectoren. Sectoren die onder de WNT vallen zijn heel divers. Per sector heb je groepen bestuurders die het meest interessant zijn, zoals bestuurders die dicht tegen het bezoldigingsmaximum aanzitten: bestuurders van grote ziekenhuizen, universiteiten, hbo/mbo-instellingen, woningbouwcorporaties etc. Of bij de woningbouwcorporaties de hele kleintjes, waar het verlaagde maximum erg laag ligt. Zo verklein je de populatie tot groepen, waar je echt iets over wilt weten.

3. Methodologische aandachtspunten

Welke methodologische aandachtspunten wilt u in dit licht aan ons meegeven?

Het aantonen van causaliteit - het effect van de WNT op bijvoorbeeld mobiliteit of kwaliteit van besturen - is niet of nauwelijks mogelijk. Voorstel is om waarneembare feiten in de WNT-praktijk op te sporen en te onderzoeken om die vervolgens te presenteren zonder daarbij oorzaak-gevolgrelaties te claimen. Het is al waardevol om van sommige variabelen de ontwikkeling in de tijd te zien.

4. Mogelijke databronnen, onderzoeksmethoden en onderzoeksprogramma's

Heeft u adviezen ten aanzien van de gegevensbronnen en onderzoeksmethoden in de tabel?

Welke zijn kansrijk, welke minder?

Causale verbanden in kaart brengen van alle genoemde effecten in het onderzoeksmodel is te hoog gegrepen. Een panelonderzoek mede op basis van (inkomens)gegevens is wel mogelijk. Microdata van het CBS kan gebruikt worden om individuen door de tijd heen te volgen of om gelijksoortig onderzoek op microniveau te doen. Het is zeer arbeidsintensief is om de juiste vraag te formuleren en precies de goede data uit de CBS-bestanden naar boven te krijgen.

Heeft u suggesties voor andere gegevensbronnen of onderzoeksmethoden?

Vergelijkend kwantitatief onderzoek op basis van een nulmeting is niet mogelijk. Kwantitatief onderzoek binnen bepaalde sectoren waarvan bekend is dat sinds de invoering van de WNT niet veel veranderd is, op het gebied van cao's bijvoorbeeld, is mogelijk. Onderzoek wordt dan gedaan naar de loonruimte of ruimte in bezoldiging die ontstaan is in die sectoren.

Sectoren waar bepaalde bekende problematiek speelt zijn ook interessant. Bijvoorbeeld in de onderwijssector of zorgsector kijken naar spanningen op de arbeidsmarkt.

Interessant kan zijn om ook een laag dieper te gaan en een analyse op instellingsniveau te doen. Hoe heeft de loonsom zich ontwikkeld, was het ingewikkeld om vacatures te vervullen, waar kwamen instromers vandaan en gingen uitstromers heen, hoe lang zit men in het management op hun functie (effect overgangsrecht) en (al zal men dat niet gauw zeggen) wat doet men om de WNT draaglijk te maken voor mensen die door de WNT op hun bezoldiging zijn gekort.

Diepte-Interviews of enquêtes met executive searchbureaus, voorzitters ondernemingsraden, accountantsbureaus, toezichthouders: wat zijn vanuit hun perspectief de effecten van de WNT. Welke gedragseffecten nemen zij waar etc. Uit deze verkennende interviews kunnen lijnen voor verder (kwantitatief) onderzoek worden gehaald.

Er is eerder al onderzoek gedaan naar topinkomensbeleid in andere landen (EIPAN). Altijd goed om de vergaarde kennis te updaten.

Gedacht kan worden aan het organiseren van een ideeënwedstrijd om experts vanuit verschillende vakgebieden uit te dagen om met werkbare onderzoeksplannen te komen (voorbeeld OCW). Voor de winnende ideeën is budget om ze uit te voeren.

BIJLAGE 2: Impressie en hoofdlijnen gesprekken met experts en stakeholders

Inleiding

In de verkenningsfase van de wetsevaluatie (Q1 2018-Q3-2018) zijn meerdere sessies gehouden. Deze sessies betroffen gesprekken met experts (wetenschappers en executive search bureaus), stakeholders (belanghebbenden in de sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties, politie en openbaar bestuur, accountants).

De onderwerpen die besproken zijn:

- de aanpak van de wetsevaluatie;
- de ervaringen met de Wet normering topinkomens;
- de eventuele knelpunten die zij ervaren met de WNT; en
- hun prioriteiten binnen de wetsevaluatie.

De antwoorden van de verschillende groepen worden hieronder gebundeld en geanonimiseerd weergegeven en zijn onderverdeeld naar het spoor¹¹ waarbinnen het onderwerp het meest van belang is. Deze bijlage geeft een impressie en de hoofdlijnen van de gesprekken met de diverse stakeholders en executive search bureaus (voor zover reeds plaatsgevonden).

Hoofdlijnen gesprekken en sessies onderverdeeld per onderzoek spoor

1. Doeltreffendheid

Met *spoor 1 doeltreffendheid* worden alle zaken geëvalueerd die een oordeel kunnen vormen over de doeltreffendheid van de WNT. Kortom in hoeverre worden de doelstellingen van de WNT bereikt. Dit omvat onderzoek naar de naleving van de wet aan de hand van onderzoek naar:

- a. Ontwikkeling van de bezoldiging van topfunctionarissen
- b. Ontwikkeling van de ontslagvergoedingen van topfunctionarissen
- c. Openbaarmakingsplicht

Hoofdlijnen doeltreffendheid:

- Het algemeen belang en het doel van de Wet normering topinkomens wordt door zowel stakeholders als executive search bureaus ondersteund.
- Het algemene beeld dat bestaat bij stakeholders en experts is dat er door topfunctionarissen wordt voldaan aan de Wet normering topinkomens. De mogelijke negatieve publiciteit is een extra “stimulus”, die in de meeste gevallen niet nodig is. Topfunctionarissen willen onder geen beding negatief in het nieuws komen.
- Een aantal stakeholders geeft aan dat de verdere verlaging van het WNT-maximum door de WNT-2 als negatief wordt ervaren, waar er voor de WNT-1 steun is.

¹¹ In het plan van aanpak is beschreven dat de onderzoeksfase is onderverdeeld in een drietal sporen. De drie sporen zijn achtereenvolgens 1: doeltreffendheid, 2: doelmatigheid en 3: neveneffecten.

2. Doelmatigheid

Met spoor 2 doelmatigheid wordt geëvalueerd in hoeverre de administratieve lasten zijn afgenomen en welke verbeteringen van de doelmatigheid denkbaar zijn. De evaluatie van de doelmatigheid van de WNT omvat:

- Een herhalingsmeting administratieve lasten
- Een verkenning van de mogelijkheden om het systeem van de WNT te vereenvoudigen.

Hoofdpijnen doelmatigheid:

- Onduidelijkheid ten aanzien van bezoldigingsbegrip (pensioenpremie, vakantiegeld e.d.) en de verhouding tot het ministersalaris.
- Verzoek tot onderzoek naar methode en de efficiëntie van de indexering van de WNT-norm en het ontbreken van een indexering bij ontslagvergoeding.
- De sectoren erkennen het belang van administratieve lastenverlichting en zien deze graag terug in het evaluatieonderzoek.
- Geadviseerd is om voor accountants een bepaling op te nemen met een soort proportionaliteitstoets, om te kijken of een bepaalde overschrijding van de WNT-norm vatbaar is voor onderzoek.
- Advies om het onderzoek naar administratieve lasten niet alleen te beperken tot de accountants, maar ook de werklust voor WNT-instellingen en topfunctionarissen bij het onderzoek te betrekken.
- Aansturing om bij de wetsevaluatie ook naar potentiële systeemwijzigingen te kijken. In hoeverre zou WNT-toetsing bijvoorbeeld kunnen gebeuren op basis van bij de Belastingdienst aangeleverde informatie.
- Doelmatigheid en daarmee de vereenvoudiging van het systeem van de WNT wordt als één van de speerpunten van de tweede wetsevaluatie gezien, waarbij de vraag werd gesteld of er geen mogelijkheid is tot het afschaffen van de sectorale regelingen.
- De complexiteit van het overgangsrecht en de afbouwregeling.

3. Neveneffecten

Met spoor 3 neveneffecten WNT wordt bedoeld op de evaluatie van de kwantitatieve en kwalitatieve effecten die mogelijk (gedeeltelijk) zijn veroorzaakt door de WNT zonder dat zij beoogd zijn. Het onderzoek richt zich op ontwikkelingen/ patronen in:

- a. Het algehele loongebouw van WNT-instellingen (in diverse WNT-sectoren)
- b. De arbeidsmobiliteit van en de interactie tussen de subtop naar de top van WNT-instellingen
- c. De mobiliteit van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector en van de (semi)publieke sector naar de private sector.
- d. De omvang en samenstelling van besturen van WNT-instellingen
- e. Salarisverschillen tussen de private en publieke sector

Hoofdlijnen neveneffecten:

- De belanghebbenden ondersteunen de keuzes voor de 5 factoren die worden onderzocht in deelonderzoek 6 en 7.
- In sommige gevallen zou sprake zijn van een omgekeerd loongebouw. Eveneens zijn er voorbeelden van organisaties waarbij het loongebouw is aangepast en ook de laag onder de directie (subtop) minder is gaan verdienen als gevolg van de WNT.
- Door belanghebbenden is verzocht om contact te leggen met executive search bureaus om meer inzicht te krijgen in arbeidsmobiliteit en vergelijking met de private sector.
- Een aantal belanghebbenden heeft het gevoel dat de WNT effect heeft op de kwaliteit van bestuurders en dat het meer moeite kost en langer dan vroeger duurt om bestuurders te werven. Anderen zien dat de samenstelling van het bestuur verandert, ook ten positieve (meer doorstroming van eigen talent).
- Stakeholders en executive search bureaus geven aan dat er weinig mobiliteit is tussen de private en publieke sector. The executive search bureaus voegen daaraan toe dat dit nooit anders is geweest.
- Belanghebbenden geven aan dat het lastig is om mensen te vinden voor hele specifieke functies.
- Er lijkt meer bureaucratie te zijn ontstaan in de verhouding tussen bestuurders en toezichthouders als gevolg van de WNT.
- De kwetsbaarheid van bestuurders is aangegeven als een van de onbedoelde neveneffecten. Bestuurders voelen zich soms onredelijk behandeld. Dit kan ontstaan door de eventuele onzorgvuldigheid van communicatie waarbij in de publieke opinie een negatief beeld over bestuurders wordt opgeroepen. Aandacht is in algemene zin gevraagd voor een negatief effect van de WNT op de reputatie van de (semi)overheid.
- Opgemerkt wordt dat het van belang is om het gehele loongebouw en de mobiliteit binnen één WNT-instelling te onderzoeken.
- Door de belanghebbenden wordt als mogelijk effect onderkend verminderde bereidheid om over te stappen van de subtop naar het bestuur van een WNT-instelling.
- Ook internationale vergelijking wordt als interessant voor nader onderzoek genoemd.