

Onderzoek naar hoogte en ontwikkeling van beloningen bij topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen in Nederland.

Masterthesis

Els Bezemer

Master Public Management
Faculteit Management en Bestuur
Universiteit Twente
S0204005

UNIVERSITEIT TWENTE.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Oktober 2010

Begeleiders

Universiteit Twente

Drs. J.A.M. de Kruijf

Dr. J.M. Bos

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Drs. J. Kenter

Voorwoord

Ter afronding van mijn master Public Management aan de Universiteit Twente startte ik in november 2009 mijn afstudeeronderzoek bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het project Normeringsbeleid/ Topinkomens van het cluster Arbeidszaken in de Publieke Sector.

Een afstudeeronderzoek met betrekking tot beloningen bij topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen; een onderwerp dat mij vanaf begin af aan enorm heeft geboeid. Daarom heb ik met plezier aan dit onderzoek gewerkt.

Drs. J.A.M. de Kruijf en dr. J.M. Bos hebben namens de Universiteit Twente voor de begeleiding gezorgd waarvoor ik hen hartelijk wil bedanken. Tevens wil ik Jan Kenter bedanken voor de begeleiding vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tot slot wil ik u veel leesplezier toewensen!

Els Bezemer.

Samenvatting

Inleiding

Dit scriptieonderzoek gaat over de ontwikkeling van de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe hebben de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen zich in de periode 2001-2007 ontwikkeld en welke factoren zijn van invloed op de hoogte van deze beloning?

Het doel van het onderzoek is om de loonontwikkeling van topfunctionarissen van ZBO's in kaart te brengen en te verklaren. Deze topbeloningen worden onderling vergeleken naar rechtsvorm en grootte van de ZBO maar ook met de topbeloningen in de overheidssectoren en met de ministersbeloning. Op deze manier kan onderzocht worden of de zelfstandigheid van ZBO's heeft geleid tot een hogere loonontwikkeling bij de topfunctionarissen van ZBO's in relatie tot de werknemers in de lagere salarisschalen en de topfunctionarissen in verschillende overheidssectoren. De beloning van de topfunctionarissen in een aantal overheidssectoren zal in dit scriptieonderzoek worden onderzocht. Het gaat om functionarissen werkzaam in de sectoren: 'Kerndepartement en Agentschap', 'Veiligheid' en 'Onderwijs' en 'Overige sectoren'. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van een databestand van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en van een rapportage in het kader van de Wet Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). De onderverdeling in overheidssectoren sluit aan bij de onderverdeling die is gemaakt in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens.

ZBO's

Het merendeel van de ZBO's is ontstaan bij de opbouw van de brede verzorgingsstaat en de snelle uitbouw van het takenpakket van de overheid. Tot midden jaren '90 is er niet veel aandacht voor het functioneren van ZBO's. In deze periode groeit het inzicht dat er nogal wat kritiek mogelijk is op het verzelfstandigingsbeleid. De groei van het aantal ZBO's stagneerde in de tweede helft van de jaren '90. Een belangrijke aanleiding was het rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995. In dit rapport wordt geconstateerd dat er onduidelijkheid is of bepaalde organen aangemerkt moeten worden als ZBO. De Rekenkamer stelt in het rapport dat de verzelfstandiging ontoereikend wordt gemotiveerd en dat er een 'wildgroei' is ontstaan aan ZBO's. De Rekenkamer constateert verder dat het toezicht in de praktijk verbeterd zou kunnen worden. Het kabinetsstandpunt op beide rapporten verscheen in 1995 onder de titel 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen'. Hierin wordt, net als in de rapporten van de Commissie Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995), geconstateerd dat er van een eenduidig, centraal aangestuurd regeringsbeleid op het gebied van verzelfstandiging en ZBO's geen sprake is. Bij de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) is door middel van een motie (Scheltema, De Nie, D66) gevraagd om een kaderwet ZBO's op te stellen.

Kaderwet ZBO's

Dit alles heeft, na een lang voortraject, in 2006 geleid tot de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's. Deze wet beoogt meer ordening en publiek inzicht te brengen in het veld van ZBO's. De financiële controle en ministeriële verantwoordelijkheid worden in deze wet geregeld. Voor het instellen van deze wet was dit per ZBO apart geregeld. Na inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's is een gedeelte van de ZBO's onder de werking van deze Kaderwet gebracht.

In een groot deel van de instellingswetten van ZBO staat geregeld dat de minister de rechtspositie van de betreffende topfunctionaris vaststelt. Ditzelfde geldt voor de ZBO's die vallen onder de Kaderwet ZBO's. De Kaderwet ZBO's kan voor zowel publiekrechtelijke ZBO's als voor privaatrechtelijke ZBO's gelden en per ministerie is vastgesteld welke ZBO's onder de Kaderwet vallen. Het personeel van de ZBO's die onder de Kaderwet vallen kunnen dezelfde rechtspositie als rijksambtenaren krijgen, al mag er op onderdelen worden afgeweken van de centrale akkoorden.

Commissie Dijkstal

In 2004 heeft het toenmalige kabinet de Commissie Dijkstal gevraagd om advies uit te brengen over de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk. De Commissie adviseerde om de beloning van de minister weer de hoogste beloning in de publieke sector te laten zijn. Dat betekent dat de huidige bruto beloning van de ministers met 30% moet worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De reden voor het streven naar een verhoging van de beloning van de minister is dat volgens de Commissie Dijkstal de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het beloningsgebouw dient te staan.

Topbeloningen

De beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen staan centraal in dit onderzoek. In de literatuurstudie wordt onderzocht welke factoren de hoogte van de beloning van de topfunctionaris zouden kunnen beïnvloeden. Verschillende theorieën over topbeloningen worden beschreven en er is aandacht voor het publieke aspect van de beloning van topfunctionarissen van ZBO's.

Prestatie en grootte van de organisatie

In de beloningsliteratuur is de relatie gelegd tussen de prestatie van een organisatie en de hoogte van de beloning van een topfunctionaris. Met name in de marktsector, waar de prestatie uitgedrukt wordt in winst- en verliescijfers, is er sprake van prestatie gerelateerde beloningen. Echter, er is een zwakke relatie gevonden tussen de prestatie van een organisatie en de basisbeloning van een topfunctionaris. De prestaties van ZBO's zijn lastig te definiëren omdat deze niet worden uitgedrukt in winst- en verliescijfers zoals in de marktsector. In tegenstelling tot de prestaties van de ZBO is de grootte van de organisatie eenvoudig meetbaar. Vanuit de literatuur zijn twee veronderstellingen af te leiden. In de literatuur wordt gesteld dat er een positieve relatie is tussen de grootte van de organisatie en de hoogte van de beloning van een topfunctionaris. Daarom wordt in

dit onderzoek verondersteld dat hoe groter de organisatie is, des te hoger de beloning van de topfunctionaris zal zijn. In de literatuur wordt tevens gesteld dat de beloning van het topmanagement onevenredig stijgt in vergelijking met de werknemers in de lagere beloningsschalen. In dit onderzoek zal onderzocht worden of de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's sterker stijgen dan de beloningen van de werknemers bij ZBO's.

Economische benadering

Een theorie die een belangrijke rol speelt in de economische benadering is de agency theorie. De agency theorie speelt ook bij de ZBO's doordat de uitvoering van het beleid bij het topmanagement ligt terwijl het moederdepartement in veel gevallen opdrachtgever is. De agency theorie is met name van toepassing op de samenstelling en hoogte van de beloningscomponenten. Deze theorie lijkt minder van toepassing op de publieke sector omdat de prestaties lastiger meetbaar zijn dan in de marktsector. De topfunctionaris in de publieke sector lijkt tevens minder ruimte te hebben om de beloning te vergroten in vergelijking met een topfunctionaris in de marktsector. In dit scriptieonderzoek wordt de verklaring vanuit de agency theorie buiten beschouwing gelaten omdat deze niet voldoende meetbaar is met de data die zal worden gebruikt voor dit scriptieonderzoek. De economische benadering die zullen worden toegepast in dit scriptieonderzoek is de waardebenadering. Deze benadering ziet een verklaring van de hoogte van de beloning in het spiegelen van de eigen beloning aan vergelijkbare functies binnen de eigen sector. Dit zou kunnen betekenen dat de omgeving waarin een ZBO actief is in belangrijke mate het niveau van de topbeloningen bepaald.

Institutionele/ politieke benadering

Bij de institutionele/ politieke benadering wordt de hoogte van de beloning gezien als uitkomst van de sociale, politieke en institutionele besluitvormingsprocessen. Voor de ZBO's betekent dit dat de topbeloningen geconditioneerd worden door institutionele regels en politieke processen zoals de Kaderwet en de relatie met het moederdepartement. Bij de ZBO's en de overheidssectoren houdt dit tevens het gestelde uitgangspunt voor de maximumnorm van de beloning van de minister +30% in. Dit zou kunnen betekenen dat de hoogte van de beloningen bij publiekrechtelijke ZBO's kunnen verschillen van de beloningen bij privaatrechtelijke ZBO's. Reden hiervoor zou dan zijn dat de publiekrechtelijke ZBO's eerder onderdeel waren van de overheid en de beloningen van het topmanagement gebaseerd zijn op wat voor de verzelfstandiging gebruikelijk was. Op basis van bovenstaande overwegingen wordt in dit onderzoek aangenomen dat de volgende factoren de hoogte van een topfunctionaris bij een ZBO kunnen beïnvloeden: de grootte van de organisatie, de omgeving van de ZBO en het type ZBO.

Conclusie

Op grond van dit scriptieonderzoek en de data valt te concluderen dat de gemiddelde procentuele stijging van de beloning van topfunctionarissen bij ZBO's 4,2% is in de periode 2001-2007. De beloning omvat het functieloon, de vaste bijzondere beloning en de variabele bijzondere beloning. Het niveau van de gemiddelde beloning stijgt van €100.235 in 2001 tot €122.702 in 2007. Het niveau van de gemiddelde beloning van topfunctionarissen bij ZBO's ligt volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens onder de

gemiddelde ministersbeloning in die periode. Het ministersalaris kent echter een veel lager gemiddeld stijgingspercentage per jaar, namelijk 1,9%.

Een kwart van de topfunctionarissen ontvangt volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger is dan het bruto ministersalaris. De 130% norm van het bruto ministersalaris geldt als maximum beloning in de semi-publieke sector. Toch ontvangt 4%-9% van de topfunctionarissen volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger ligt dan deze norm.

Het niveau van de gemiddelde beloning ligt in de periode 2001-2007 bij de overheidssectoren Onderwijs en Kerndepartementen en agentschappen grotendeels boven dat van de ZBO's. De topfunctionarissen bij de overheidssectoren Veiligheid en de Overige sectoren ligt voornamelijk lager dan de gemiddelde topbeloningen van ZBO's. Het stijgingspercentage van de gemiddelde beloning bij ZBO's blijft achter bij de beloningen van topbestuurders van beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde organisaties in de commerciële sector. De gemiddelde beloning van bestuurders bij beursgenoteerde organisaties stijgt in de periode 1999-2005 met 8,9% en de gemiddelde beloning van bestuurders bij niet-beursgenoteerde organisaties stijgt gemiddeld in dezelfde periode met 5,8%.

Factoren die van invloed lijken te zijn op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's zijn de grootte van de organisatie en de omgeving waarin de ZBO actief is. Geconcludeerd wordt dat een topfunctionaris bij een ZBO met bijvoorbeeld meer dan 2000 werknemers de beloning aanmerkelijk hoger zal zijn dan de beloning van een topfunctionaris van een ZBO met minder dan 100 werknemers. Het type ZBO, privaatrechtelijke of publiekrechtelijk, lijkt minder van invloed te zijn. Verder valt naar aanleiding van dit scriptieonderzoek te concluderen dat de beloningen bij de topfunctionarissen van ZBO's een hoger gemiddeld stijgingspercentage hebben (3,7%) in de periode 2001-2007 dan de werknemers (2,3%) werkzaam bij deze ZBO's. De topbeloningen bij ZBO's stijgen dus sneller dan de beloningen van de werknemers.

Interpretatie data Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

De data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is gebruikt. Dit lijkt een te gematigd beeld te geven van de topbeloningen bij de ZBO's omdat een aantal overschrijdingen die wel bij de Wopt 2008 worden genoemd niet in het databestand zitten van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Dit komt omdat deze organisaties niet hebben deelgenomen aan het onderzoek (non-respons). Het is van belang bij het interpreteren van de gegevens en de conclusie op basis van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in acht te nemen dat deze data een te gematigd beeld geven van de topbeloningen bij de ZBO's maar ook in de overheidssectoren.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	pagina 8
1.1	Introductie	pagina 8
1.2	Aanleiding	pagina 9
1.3	Doelstelling en Relevantie	pagina 10
1.4	Hoofdvraag	pagina 11
1.5	Uitwerking deelvragen	pagina 11
1.6	Afbakening	pagina 13
1.7	Leeswijzer	pagina 13
Hoofdstuk 2	Theoretisch Kader	pagina 14
2.1	Zelfstandige Bestuursorganen	pagina 14
2.2	Topbeloningen	pagina 20
2.2.1	Beloningen gekoppeld aan prestatie en grootte van de organisatie	pagina 20
2.2.2	Economische benadering	pagina 22
2.2.3	Institutionele en politieke benaderingen	pagina 24
2.2.4	Onderverdeling van theorieën over topbeloningen	pagina 26
2.3	Toepassing beloningstheorieën op ZBO's	pagina 27
Hoofdstuk 3	Database en definities	pagina 30
3.1	Database	pagina 30
3.2	Definities	pagina 31
Hoofdstuk 4	Resultaten	pagina 34
4.1	Niveau beloningen topfunctionarissen van ZBO's	pagina 37
4.2	Factoren die de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's kunnen beïnvloeden	pagina 46
4.3	Loonontwikkeling topbeloningen overheidssectoren en minister	pagina 57
4.4	Ontwikkeling van de beloningen bij topfunctionarissen van ZBO's en BBRA	pagina 61
Hoofdstuk 5	Conclusie	pagina 63
5.1	Inleiding	pagina 63
5.2	Beantwoording deelvragen	pagina 64
5.3	Beantwoording hoofdvraag	pagina 66
5.4	Nader onderzoek	pagina 67
5.5	Aanbevelingen	pagina 67
BIJLAGE 1	Literatuur	pagina 69
BIJLAGE 2	Afkortingenlijst	pagina 74
BIJLAGE 3	Summary: Development and level of top level rewards of ZBO's	pagina 75

1. Inleiding

1.1 Introductie

Dit scriptieonderzoek gaat over de ontwikkeling van de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Een topfunctionaris wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de persoon die zitting heeft in het hoogste leidinggevende orgaan dat belast is met de dagelijkse leiding van de organisatie.

ZBO's zijn organisaties met een publieke taak op Rijksniveau. ZBO's kunnen voormalige departementale afdelingen of diensten zijn, die op afstand worden gezet. Maar er zijn ook private organisaties die aangewezen zijn als ZBO's – dit wordt aangeduid als verstatelijking. ZBO's kunnen daarom zowel op publiek- als privaatrechtelijke basis bestaan. Er ligt echter altijd een instellingswet ten grondslag aan de oprichting van een ZBO. Hierin staan de taken en doelstellingen van het ZBO in kwestie (Van Thiel, 2003).

Een voorbeeld hiervan is de Informatie Beheer Groep¹. Sinds 1994 is deze ZBO onder andere belast is met de uitvoering van de Wet op de Studiefinanciering. Voor de verzelfstandiging maakte de IB-groep deel uit van het Ministerie van Onderwijs (Van Thiel, 2000). Dit houdt in dat deze organisatie op afstand is geplaatst van de beleidsontwikkeling en de politieke besluitvorming. Het op afstand plaatsen van organisatieonderdelen heeft gevolgen voor het toezicht op de verzelfstandigde organisatie. Een consequentie daarvan kan zijn dat de verantwoordelijke minister niet langer meer directe invloed op het beloningsbeleid binnen deze organisaties heeft. Zo kan het gebeuren dat topfunctionarissen van met publiek geld gefinancierde organisaties beloningen ontvangen die door publiek en politiek als te hoog worden ervaren².

Verzelfstandiging: verschijningsvormen en motieven

Om de ontwikkeling van ZBO's in een context te plaatsen zal nu eerst een beeld worden geschetst van de verzelfstandigingsontwikkeling in het algemeen. Verzelfstandiging door de overheid kent verschillende vormen en uiteenlopende motieven (Kickert, 1993; De Kruijf, 2009). Er kan onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe verschijningsvormen. Bij interne verzelfstandiging blijft het onderdeel dat verzelfstandigd is deel uitmaken van het ministerie, terwijl er bij externe verzelfstandiging geen directe hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister meer is (Kraak en Van Oosterom, 2002; Bovens et al, 2001). In deze paragraaf zal het proces van verzelfstandiging worden beschreven met aandacht voor de verschillende verschijningsvormen en de achterliggende motieven.

Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging kan gerealiseerd worden door instelling van een agentschap. Agentschappen zijn volgens Kraak en Van Oosterom (2002) intern verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid die een resultaatgericht besturingsmodel als uitgangspunt nemen. Daarnaast voeren ze als enige onderdelen van de rijksoverheid een baten-lastenstelsel. Het agentschapmodel werd in 1991 geïntroduceerd. Doelstelling was het

¹ De Informatie Beheer Groep is in 2010 gefuseerd met het CFI en sindsdien bekend onder de naam DUO.

² Een voorbeeld hiervan is de motie Karabulut - Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XV, nr. 12

bevorderen van de doelmatigheid van de uitvoering door de rijksoverheid (Kraak en Van Oosterroom, 2002). De agentschappen zullen in dit onderzoek niet verder worden belicht.

Externe verzelfstandiging

Het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken kan ook door middel van externe verzelfstandiging.

Bij externe verzelfstandiging kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van verzelfstandiging zoals privatisering en uitbesteding. Bij privatisering vindt verzelfstandiging plaats door het overhevelen van taken naar een private organisatie. Een ander voorbeeld van een externe verzelfstandigingsvorm is uitbesteding, waarbij het departement een overeenkomst aangaat met een particuliere onderneming voor de productie van een bepaald goed of een bepaalde dienst.

Dit onderzoek gaat over de ZBO's, een vorm van externe verzelfstandiging, maar ook van verstatelijking. Van verzelfstandiging is sprake wanneer een organisatie na verzelfstandiging publieke taken en bevoegdheden heeft en met openbaar gezag is bekleed. ZBO's kunnen een publiekrechtelijke ofwel privaatrechtelijke rechtsvorm hebben (Bovens et al, 2001; Kraak en Van Oosterroom, 2002).

Motieven voor verzelfstandiging

Volgens Van Thiel (2003) is het proces van verzelfstandiging voornamelijk door een doelmatigheidsmotief ingegeven; het scheiden van beleid en uitvoering zou leiden tot een efficiëntere en betere beleidsvoering. Politici zouden zich alleen met de hoofdlijnen van beleid bezighouden en hierdoor niet verzanden in details. Uitvoerders worden op deze manier niet overmatig belemmerd door directe overheidsbemoeyenis en kunnen een meer bedrijfsmatig beheersregime gebruiken. Dit geeft de uitvoerders meer vrijheid in het nemen van beslissingen en het zou het efficiënt werken stimuleren (Van Thiel, 2003).

De regering heeft begin jaren '80 de nadruk gelegd op de privatisering van overheidstaken; het afstoten van publieke overheidstaken naar de markt. De motieven voor dit privatiseringsbeleid lagen voornamelijk in de beheersing van het overheidsbudget, versterking van de marktsector en vergroting van de efficiëntie. Het toenmalige kabinet Lubbers had de opvatting dat de overheid geen activiteiten moest vervullen die de marktsector even goed of beter kon vervullen en dat sommige activiteiten doelmatiger door de markt dan door de overheid konden worden verricht. Dit budgettaire motief is later verschoven in de richting van een meer bestuurlijke, namelijk de verbetering van de beheersbaarheid van de overheidsorganisatie. In de praktijk kwam privatisering meer tot stand door externe verzelfstandiging dan door afstoting en uitbesteding van overheidstaken. Alle staatsbedrijven waren rond 1990 min of meer geprivatiseerd (Kickert, 1993).

1.2 Aanleiding

Zoals in de introductie vermeld, heeft de verzelfstandigingontwikkeling er toe geleid dat bepaalde onderdelen en taken van de overheid op afstand zijn geplaatst van de beleidsontwikkeling en de politieke besluitvorming. Een van de gevolgen hiervan is dat de overheid niet altijd meer directe invloed meer kan uitoefenen op het beloningsbeleid van de verzelfstandigde organen. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de rechtbank in

Den Haag (2008) in een kort geding tussen het Ministerie van Defensie en onderzoeksinstituut TNO³ inzake een weigering tot benoeming van een lid van de Raad van Bestuur. De Minister van Defensie weigerde goedkeuring te verlenen vanwege de hoogte van de beloning. De uitspraak van de rechtbank hield in dat het Ministerie van Defensie de voordracht van een aanbevolen kandidaat tot lid van de Raad van Bestuur van onderzoeksinstituut TNO niet kan weigeren, als die weigering alleen gebaseerd is op de beloning die de beoogde kandidaat gaat ontvangen⁴.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe hebben de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen zich in de periode 2001-2007 ontwikkeld en welke factoren zijn van invloed op de hoogte van deze beloning?

Er is in dit onderzoek als onderwerp gekozen voor ZBO's omdat deze organisaties, meer dan de intern verzelfstandigde organisaties, op afstand van de politieke besluitvorming zijn geplaatst, maar wel door publiek geld worden gefinancierd. De overheid behoudt de verantwoordelijkheid maar heeft niet in alle gevallen meer directe controle op de beloning van de topfunctionarissen. Het niveau van de topbeloningen bij ZBO's wordt in dit onderzoek vergeleken met dat van de minister maar ook met de beloningen in de andere overheidssectoren. De focus ligt op de beloning van topfunctionarissen omdat deze topfunctionarissen niet altijd onder een CAO vallen. Hun beloning kan ook tot stand komen door onderhandelingen of door middel van een apart beloningsbesluit dat goedgekeurd wordt door de minister.

ZBO's behoren tot de sector Overheid⁵ en de topfunctionarissen worden uit publieke middelen gefinancierd. Daarom worden te hoge beloningen van topfunctionarissen als onwenselijk ervaren door burgers én politiek. De hoogte van de beloningen veroorzaakt tevens regelmatig discussies in de Tweede Kamer⁶. Daarom is het interessant om te onderzoeken wat de hoogte is van de beloning bij deze organisaties. Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 2001-2007 omdat hiervan beloningsgegevens beschikbaar zijn van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens.

1.3 Doelstelling en Relevantie

Doelstelling en Relevantie

Het doel van het onderzoek is om de loonontwikkeling van topfunctionarissen van ZBO's in kaart te brengen en te verklaren. Deze topbeloningen worden onderling vergeleken naar rechtsvorm en grootte van de ZBO maar ook met de topbeloningen in de overheidssectoren en de ministersbeloning.

Op deze manier kan onderzocht worden of de zelfstandigheid bij ZBO's heeft geleid tot een hogere loonontwikkeling bij de topfunctionarissen van ZBO's in relatie tot de werknemers in de lagere salarisschalen en de verschillende overheidssectoren. De overheidssectoren bestaan in dit onderzoek uit het

³ TNO is een ZBO ingesteld krachtens publiekrecht

⁴ LJN: BG8554, Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, 323460 / KG ZA 08-1436

⁵ Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010

⁶ Bijvoorbeeld in de Algemene Financiële Beschouwingen van de Tweede Kamer op 4 oktober 2007

Kerndepartement en Agentschap, Veiligheid en Onderwijs en Overige sectoren. Bij de definitie van de overheidssectoren wordt de indeling zoals die staat in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 gevolgd.

1.4 Hoofdvraag

Dit onderzoek richt zich op de ontwikkeling van de topbeloningen bij de ZBO's. Naar aanleiding van de doelstelling om de ontwikkeling van topinkomens bij de ZBO's in kaart te brengen en te verklaren is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe hebben de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen zich in de periode 2001-2007 ontwikkeld en welke factoren zijn van invloed op de hoogte van deze beloning?

1.5 Uitwerking deelvragen

De hoofdvraag is onderverdeeld in deelvragen. In deze paragraaf wordt beschreven wat er onder de onderzoeksvragen wordt verstaan en op welke manier deze worden beantwoord.

Deelvraag 1:

Wat is de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen in de periode 2001-2007?

Om een betrouwbaar beeld te geven van de hoogte van de beloning van de topfunctionarissen worden er data gebruikt die inzicht geven in de beloningsontwikkeling en het niveau van de topfunctionarissen van ZBO's in de periode 2001-2007. Deze data zijn afkomstig uit het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Aan de hand van deze data zal in dit onderzoek een overzicht worden gegeven van de hoogte van de beloningen van de topfunctionarissen van privaatrechtelijke ZBO's en publiekrechtelijke ZBO's in de periode 2001-2007. Deze deelvraag zal in hoofdstuk 4.1 worden geanalyseerd en beantwoord.

Deelvraag 2:

Welke factoren zijn volgens de literatuur en de data die worden gebruikt in dit onderzoek van invloed op de hoogte van de beloning van topfunctionarissen bij zelfstandige bestuursorganen?

In hoofdstuk 2.3 wordt een conceptueel schema opgesteld met daarin een drietal variabelen waarvan op basis van de beloningsliteratuur en de literatuur over de ZBO's gesteld kan worden dat deze de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's zouden kunnen beïnvloeden. In dit onderzoek zal getoetst worden of deze variabelen daadwerkelijk van invloed zijn op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's. Aan de hand van de data van het

Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zal onderzocht worden in welke mate de grootte van de organisatie en het type ZBO van invloed zijn op de hoogte van de beloning. De invloed van de omgeving wordt getoetst door de Wopt-overschrijdingen van 2008. De Wopt⁷-overschrijdingen van 2008 bevatten ook gegevens van de topfunctionarissen uit 2007. Op basis van deze overschrijdingen en bijbehorende motivatie zal onderzocht worden of de omgeving een bepalende variabele is bij de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's. Het theoretisch kader met betrekking tot deze deelvraag wordt in hoofdstuk 2 beschreven. In hoofdstuk 3 een aantal factoren genoemd die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's. In hoofdstuk 4.2 worden deze factoren vervolgens geanalyseerd om een antwoord te geven op deze deelvraag.

Deelvraag 3:

Wat zijn de verschillen in loonontwikkeling tussen de topbeloningen bij de zelfstandige bestuursorganen en de topbeloningen bij de overheidssectoren en de beloning van de minister in de periode 2001-2007?

Om de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's in een context te plaatsen zal deze vergeleken worden met de topbeloningen binnen de overheidssectoren en met de brutobeloning van de minister. Voor de beloning van de minister is gekozen omdat deze door de Commissie Dijkstal als de algemene norm voor de beloningen in de publieke sector wordt gebruikt (adviescommissie Dijkstal, 2009). Voor de overheidssectoren is gekozen omdat de ZBO's deel uit maken van de deze overheidssectoren en het interessant is om te onderzoeken hoe groot de beloningsverschillen tussen deze verschillende typen organisaties zijn. In hoofdstuk 4 wordt de derde deelvraag gespecificeerd en vervolgens in hoofdstuk 4.3 worden de gegevens geanalyseerd die betrekking hebben op deze deelvraag.

Deelvraag 4:

Zijn er verschillen tussen de ontwikkeling van de beloningen bij de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen en de beloningsontwikkeling van de werknemers van ZBO's?

Bij deze deelvraag wordt onderzocht of er verschillen zijn tussen de loonontwikkeling bij de topfunctionarissen van de ZBO's en de beloningsontwikkeling van de werknemers in de onderzoeksperiode. De ontwikkeling van de beloning van de topfunctionaris wordt geanalyseerd met behulp van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. De beloning van de werknemers wordt gebaseerd op de loonontwikkeling van schaal 11, de functieschaal van de beleidsmedewerker, van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA). Het BBRA regelt de beloning van de ambtenaren in burgerlijke rijksdienst (art. 1 BBRA). Deze deelvraag wordt in hoofdstuk 4.4 beantwoord.

⁷ Wopt = Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

1.6 Afbakening

Het onderzoek richt zich op het verkennen en beschrijven van de ontwikkeling van de beloningen van topfunctionarissen bij de ZBO's. Er zal onderzocht worden welke factoren volgens de literatuur van invloed zijn op de hoogte van de beloning bij topfunctionarissen van ZBO's. De ontwikkeling van de topbeloningen van ZBO's zal vergeleken worden met de ontwikkeling van de beloning van de topbeloningen in andere overheidssectoren en met de beloning van de minister. Het onderzoek is hiermee exploratief, beschrijvend en in beperkte mate verklarend van aard.

De onderzoeksperiode is de periode 2001 -2007. Deze periode geeft voldoende inzicht en overzicht in de recente ontwikkeling en hoogte van de topbeloningen van ZBO's en de andere overheidssectoren.

De definitie van overheidssectoren uit de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 wordt gebruikt omdat de beschikbare database van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens deze indeling ook volgt. Dit betekent dat de woningcorporaties en de zorgsector buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek met daarbij de doelstelling en de daarbij horende onderzoeksvragen beschreven. In het volgende hoofdstuk zal de opkomst en ontwikkeling die de ZBO's hebben doorgemaakt worden beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt tevens het theoretisch kader vanuit de literatuur met betrekking tot topbeloningen beschreven met daarin aandacht voor theorieën die verklaringen bieden voor de hoogte van de topbeloningen. In het derde hoofdstuk worden de databases beschreven en gebruikte begrippen gedefinieerd. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de beloningstheorieën en de resultaten antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Tevens zal worden ingegaan op de onderwerpen die nader onderzoek behoeven en worden er enkele aanbevelingen gedaan.

2. Theoretisch Kader

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk worden de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) gedefinieerd en beschreven. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk worden theorieën besproken die ingaan op de factoren die van belang kunnen zijn bij het bepalen van de hoogte van de beloning van een topfunctionaris.

2.1 Zelfstandige Bestuursorganen

De ZBO's worden in deze paragraaf gedefinieerd en de verschillende typen zullen worden omschreven. Daarnaast zal de ontwikkeling die de ZBO's hebben doorgemaakt sinds 1980 worden beschreven.

Definitie

Er is veel geschreven over ZBO's sinds het begrip in 1974 door Scheltema (1974) is geïntroduceerd. Sinds zijn oratie in 1974 wordt wel gesteld dat de Rijksuniversiteit Leiden in de zestiende eeuw het eerste Nederlandse zelfstandige bestuursorgaan was (Scheltema, 1974 en Schillemans, 2005).

Een ZBO wordt in de literatuur omschreven als een zelfstandig onderdeel met openbaar gezag van de centrale overheid dat buiten de hiërarchische structuur van een departement valt. De beperkte ministeriële verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in het feit dat de minister ten aanzien van de taakuitoefening door een ZBO geen individuele aanwijzingen kan geven. De minister blijft verantwoordelijk voor zijn eigen handelen ten aanzien van de ZBO en stuurt binnen de kaders van zijn bevoegdheden de organisatie aan (De Kruijff en Mol, 2007; Kraak en Oosterom, 2002; Zijlstra, 1997). De Kaderwet ZBO's (2006) definieert in artikel 1 van deze wet een ZBO als volgt: 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet, bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister'. Kenmerkend voor een ZBO is het openbaar gezag waarmee een ZBO is bekleed. Volgens de memorie van toelichting bij de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) betekent openbaar gezag 'de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten'. Openbaar gezag wordt veelal vereenzelvigd met de bevoegdheid publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (Zijlstra, 1997, p. 12). Naast het openbaar gezag is een tweede kenmerk dat een ZBO geen deel meer uit maakt van het ministerie en er is dus geen directe hiërarchische ondergeschiktheid (Kraak en Van Oosterom, 2002). Uitzondering op dit tweede kenmerk zijn de ZBO's die onderdeel uit maken van de Staat der Nederlanden.

De taken van ZBO's variëren van het doen van uitkeringen tot het houden van toezicht, geschilbeslechting, registratie, keuring en vergunningverlening (Van Thiel, 2003). Ongeveer een vijfde van de rijksbegroting wordt uitgegeven aan en door ZBO's, maar veel budgetten gaan buiten de begroting om. Zo'n 40% van de ZBO's wordt betaald uit premies, heffingen en tarieven (Van Thiel, 2003; Greve et al, 1999).

De definitie van een ZBO zoals die in de Kaderwet ZBO's is omschreven houdt een variëteit aan organisaties in. Een algemene onderverdeling is te maken naar rechtspersoonlijkheid. Er bestaan privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's en publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's (Kummeling et al, 1999; Greve et al, 1999).

Binnen de variëteit aan ZBO's wordt in de literatuur een onderverdeling gemaakt van groepen ZBO's naar rechtspersoonlijkheid. Deze verschillende vormen worden hierna beschreven.

Zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid

De ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid zijn onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Ze kennen geen eigen vermogensrechtelijk, financieel regime maar staan als afzonderlijke post op de begroting van het moederdepartement. De minister heeft bij deze ZBO's een veel directere beheersinvloed in vergelijking met andere ZBO's. Ze vallen onder het regime van de Comptabiliteitswet. De ZBO's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt, de minister heeft slechts bevoegdheden voor zover deze hem uitdrukkelijk zijn toegekend (Kummeling et al, 1999, p. 29). De ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid worden niet meegenomen in dit onderzoek omdat de beloningen van deze bestuurders afgestemd zijn op het Bezoldigingsreglement Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA). Een voorbeeld daarvan is de Kiesraad. In de regeling vergoeding Kiesraad (2006) staat vermeld dat de salarisschaal van de voorzitter van de Kiesraad wordt vastgesteld op schaal 18 van het BBRA met een deeltijdfactor van 0,30. Dit is tevens het geval bij het College Bescherming Persoonsgegevens waar het salaris van de voorzitter en de andere leden van het college wordt gelijkgesteld met het BBRA (Regeling vergoeding Kiesraad, 2006 en Besluit rechtspositie leden College Bescherming Persoonsgegevens, 2001).

Publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen

Publiekrechtelijke ZBO's worden ingesteld bij wet. Dit houdt in dat voor elke publiekrechtelijke ZBO een wet van kracht is die de taken en bevoegdheden van de organisatie bepaalt. Een voorbeeld hiervan is het Centraal Bureau voor de Statistiek welke is ingesteld krachtens de wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek. De minister heeft slechts bevoegdheden voor zover hem deze uitdrukkelijk of krachtens wet zijn toegekend (Kummeling et al, 1999, p. 29).

Privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen

De privaatrechtelijke ZBO's verkrijgen hun rechtspersoonlijkheid krachtens het privaatrecht en het financieel verantwoordingsregime van het Burgerlijk Wetboek is in beginsel bepalend. De Algemene Rekenkamer is bevoegd onderzoek te doen voor zover het de uitoefening van de publieke taak betreft (Kummeling et al, 1999, p. 29). Bij de privaatrechtelijke ZBO's zijn er naast de 'voltijd' privaatrechtelijke ZBO's ook 'deeltijd' privaatrechtelijke ZBO's. Bij deze deeltijd ZBO's beslaan de ZBO-activiteiten slechts een zeer klein deel van de werkzaamheden en is er, als gevolg van de wet- en regelgeving, maar weinig beleidsruimte voor de uitvoerders. Een bekend voorbeeld van een deeltijd ZBO is een garagehouder, die een gedeelte van zijn tijd besteedt aan de wettelijk voorgeschreven periodieke keuring (APK) en daarvoor een bestuurlijke beschikking, in de vorm van een certificaat, bevoegd is af te geven (Advies Beloning Topfunctionarissen Privaatrechtelijke ZBO's, 2006). De deeltijd ZBO's zullen niet meegenomen worden in dit onderzoek omdat de ZBO activiteiten slechts een zeer klein deel van de werkzaamheden beslaan.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak

Het begrip ZBO overlapt op verschillende vlakken het begrip Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT). De definitie van een RWT is volgens art. 91 lid 1 van de Comptabiliteitswet als volgt: Rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens wet geregelde taak uitoefenen en daarbij geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Een RWT is tevens een ZBO wanneer de organisatie openbaar gezag uitoefent en rechtspersoonlijkheid heeft. In 1998 was ongeveer 70% van de ZBO's eveneens RWT (Algemene Rekenkamer, 2008).

Ontwikkeling van ZBO's: 'Herstel van het primaat van de politiek'

Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden er al organisaties die als ZBO kunnen worden bestempeld (75 ZBO's in 1900), maar het merendeel van de ZBO's is ontstaan bij de opbouw van de brede verzorgingsstaat en de snelle uitbouw van het takenpakket van de overheid. Het groeitempo van de ZBO's was decennialang vrij laag, maar vanaf de jaren '80 is het aantal ZBO's flink in aantal toegenomen. In 1999 waren er ongeveer 600 ZBO's in Nederland waar ruim 130.000 mensen werkten (Van Thiel, 2000, p.222, Greve et al, 1999 en Schillemans, 2005).

De verzelfstandiging bij de rijksoverheid is volgens Van der Pot – Donner (2001) niet altijd op doordachte wijze gebeurd. Er is volgens hen in de jaren '80 een schemerachtig geheel ontstaan aan instanties doordat er weinig of geen democratische controle was op het ontstaan en functioneren van deze ZBO's en de juridische grondslag in veel gevallen niet helder was.

Tot midden jaren '90 is er niet veel aandacht voor het functioneren van ZBO's. In deze periode groeit het inzicht dat er nogal wat kritiek mogelijk is op het verzelfstandigingsbeleid. Dit komt voornamelijk tot uitdrukking in de rapportage 'Verantwoord Verzelfstandigen' van de commissie-Sint (1994) en het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer⁸ (1995). Deze rapporten vormen een belangrijke stimulans voor een koerscorrectie (Verhoest en Van Thiel, 2005; Van der Pot – Donner, 2001, p. 696).

De Commissie Sint (1994) wijst in haar rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen' op tekortkomingen bij de voorbereiding op de verzelfstandiging. Dit heeft zich volgens de commissie vooral geuit in een gebrekkige motivering, uiteenlopende vormgeving en inrichting, gebrekkige sturingsmiddelen en controle en arbeidsvoorwaardenbeleid. De Commissie Sint stelt dat de oorzaak voor deze tekortkomingen veroorzaakt werd doordat het extern verzelfstandigen van organisatieonderdelen te vaak als oplossing voor allerlei problemen werd gezien. Volgens de commissie was er de neiging om verzelfstandiging te gebruiken als 'vluchtweg' voor de beperkingen op het vlak van de bedrijfsvoering binnen de rijksdienst. De Commissie Sint doet de oproep terug te keren naar de kern waar het bij verzelfstandiging om gaat door de sturingsrelaties te verbeteren en nauwkeuriger om te gaan met de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van verantwoordelijkheden tussen organisatie-eenheden. De Commissie Sint vindt dat de taken die voor verzelfstandiging in aanmerking komen, gekenmerkt worden door een stabiele beleidsomgeving, een geringe politieke gevoeligheid en uitvoeringshandelingen die een professioneel-technisch karakter betreffen.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3

Bedrijfsvoering kan volgens de commissie nooit een zelfstandig argument zijn om tot vorming van ZBO's over te gaan. (Kraak en Van Oosterroom, 2002, p.46).

De groei van het aantal ZBO's stagneerde in de tweede helft van de jaren '90. Een belangrijke aanleiding was het rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995 (Schillemans, 2005). In het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) wordt eveneens geconstateerd dat er onduidelijkheid is of bepaalde organen aangemerkt moeten worden als ZBO. In dit rapport wordt ingegaan op de inrichting van ZBO's en de regeling van toezicht op deze organisaties. Het beeld wat geschetst wordt in dit rapport is niet rooskleurig. De Rekenkamer stelt in het rapport dat de verzelfstandiging ontoereikend wordt gemotiveerd en dat er een 'wildgroei' is ontstaan aan ZBO's. De Rekenkamer constateert verder dat het toezicht in de praktijk verbeterd zou kunnen worden (Algemene Rekenkamer, 1995, p. 6-23).

Het kabinetsstandpunt op beide rapporten verscheen in 1995 onder de titel 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen'. Hierin wordt, net als in de rapporten van de Commissie Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995), geconstateerd dat er van een eenduidig, centraal aangestuurd regeringsbeleid op het gebied van verzelfstandiging en ZBO's geen sprake is. Dit omdat er verschillende doelen werden beoogd met de verzelfstandiging. Enerzijds was het argument het scheiden van beleid en uitvoering ofwel de verbetering van het beheer. Een ander argument lag in de taakstelling tot bezuiniging dan wel het verminderen van het personeel. Kern van het kabinetsstandpunt is dat het kabinet een helder signaal wil afgeven over de in de praktijk gegroeide veelvormigheid aan verzelfstandigingsvormen welke het zicht op het primaat van de politiek hebben vertroebeld. Het kabinetsstandpunt houdt voor de ZBO's in dat de minister en het parlement inzicht moeten hebben in het handelen en de besteding van de hen toevertrouwde overheidsmiddelen. Daarnaast vindt het kabinet dat, indien noodzakelijk, er bijsturing moet kunnen plaatsvinden door de overheid. Het kabinetsstandpunt (1995) heeft geleid tot het opstellen van aanwijzingen voor het op- en inrichten van nieuwe ZBO's (Aanwijzingen voor de Regelgeving, 1996) en alle ZBO's werden eveneens doorgelicht (Rapportage Doorlichting, 1997). In art. 124a van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (1996) wordt een ZBO als volgt gedefinieerd: *bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtak is*. Een ZBO kan volgens de Aanwijzingen voor de Regelgeving (1996) uitsluitend in het leven worden geroepen indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien de voordelen van een vermindering van de ministeriele bevoegdheden voor de bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal (art.124c Aanwijzingen voor de Regelgeving, 1996).

Kaderwet ZBO's

Bij de behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) is door middel van een motie (Scheltema, De Nie, D66) gevraagd om een kaderwet ZBO's op te stellen. De bedoeling is in deze kaderwet

regelingen te treffen voor onder meer de ministeriële controle- en aanwijzingsbevoegdheden. Tot op dat moment waren deze zaken in de instellingswet van een individuele ZBO geregeld (Kraak en Van Oosterom, 2002) en in de Aanwijzingen (1996). In 2004 volgt een rapport⁹ van een interdepartementale onderzoeksgroep onder leiding van Kohnstamm die de stelling verdedigde dat het bijna beter was alle verzelfstandigingen weer ongedaan te maken en de ruim 400 ZBO's terug te halen naar het rijk (Schillemans, 2005). In de reactie van het kabinet (2005) wordt gesteld dat het kabinet de veelvormigheid in relaties tussen ministeries en ZBO's zo veel mogelijk wil verminderen. Er moet, volgens het kabinet in 2005, zo snel mogelijk duidelijkheid komen over de reikwijdte van de ministeriele verantwoordelijkheid ten aanzien van ZBO's. Met dit doel wordt de voorbereiding van een kaderwet voor ZBO's hernomen en alle ZBO's worden tevens doorgelicht (Instellingsbesluit Commissie Doorlichting ZBO's, 2005; Schillemans, 2005).

Dit alles heeft, na een lang voortraject, in november 2006 geleid tot de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's. Deze wet beoogt meer ordening en publiek inzicht te brengen in het veld van ZBO's. De financiële controle en ministeriële verantwoordelijkheid worden in deze wet geregeld. Voor het instellen van deze wet was dit per ZBO apart geregeld. Na inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's is een gedeelte van de ZBO's onder de werking van deze Kaderwet gebracht. Elk ministerie heeft in 2008, door middel van een mededeling¹⁰ aan de Staten Generaal, aangegeven welke ZBO's onder de werking van de Kaderwet vallen.

De Aanwijzingen (1996) blijven ook na de inwerkingtreding van de Kaderwet bestaan, dit is noodzakelijk omdat het de enige regels zijn die bepalen of er redenen zijn voor de oprichting van een ZBO. De Aanwijzingen 1996 zijn echter wel gewijzigd door de invoering van de Kaderwet ZBO's. Zo worden veel zaken nu in de Kaderwet ZBO's geregeld in plaats van in de Aanwijzingen voor de Regelgeving (2010).

Verzelfstandigingsparadox

De relatie tussen het ZBO en het ministerie wordt vaak als principaal-agent relatie getypeerd. Dit model beschrijft de relatie tussen de opdrachtgever (principaal) en de opdrachtnemer(agent).

ZBO's voeren taken voor ministeries uit, daarvoor ontvangen ze middelen uit de rijksbegroting, premies of klanttarieven. Het contract, waarin afspraken over hun prestaties worden vastgelegd, kan een algemene bepaling in een wet zijn, een subsidiebesluit, een instellingswet of een managementcontract (Van Thiel, 2003; Van Thiel en Snijders, 2009).

Van Thiel stelt dat de scheiding van beleid en uitvoering in de praktijk niet zo eenvoudig is als in de theorie wordt verondersteld en dat er een verzelfstandigingsparadox bestaat. Want ook al zijn deze organisaties op afstand geplaatst er blijven contacten tussen het departement en het ZBO bestaan en de precieze scheiding tussen beleid en uitvoering is soms moeilijk vast te stellen. Bij wijzigingen van de toedeling van bestaande taken is er in de praktijk ook weer overleg tussen het moederdepartement en het ZBO noodzakelijk. Ditzelfde geldt voor incidenten, Tweede Kamervragen of media-aandacht (Van Thiel, 2003). Kortom, sturing door de overheid blijft volgens Van Thiel (2003) noodzakelijk om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, bestaand beleid zo goed mogelijk uit te voeren en nieuw beleid te ontwerpen.

⁹ TK 25268, nr. 20

¹⁰ TK 25268, nr. 72

Beheersbaarheid beloningen bij ZBO's

In een groot deel van de instellingswetten van ZBO staat geregeld dat de minister de rechtspositie van de betreffende topfunctionaris vaststelt. Een voorbeeld hiervan is de directeur-generaal van het Centraal Bureau Statistiek. In art. 12 van de instellingswet wordt geregeld dat de minister de rechtspositie van de directeur-generaal vaststelt. Ditzelfde geldt voor de ZBO's die vallen onder de Kaderwet ZBO's. Conform artikel 14 van de Kaderwet ZBO's stelt de minister de beloning dan wel een schadeloosstelling vast bij deze ZBO's. De Kaderwet ZBO's kan voor zowel publiekrechtelijke ZBO's als voor privaatrechtelijke ZBO's gelden en per ministerie is vastgesteld¹¹ welke ZBO's onder de Kaderwet vallen. Het personeel van de ZBO's die onder de Kaderwet vallen kunnen dezelfde rechtspositie als rijksambtenaren krijgen al mag er op onderdelen worden afgeweken van de centrale akkoorden.

In 2004 heeft het toenmalige kabinet de Commissie Dijkstal gevraagd om een advies uit te brengen over de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk. De commissie adviseerde om de beloning van de minister weer de hoogste beloning in de publieke sector te laten zijn. Dat betekent dat de huidige bruto beloning van de ministers met 30% moet worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De reden voor het streven naar een verhoging van de beloning van de minister is dat volgens de Commissie Dijkstal de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het beloningsgebouw dient te staan. Dit brengt met zich mee dat de ministersbeloning zodanig moet worden verhoogd, dat het weer de hoogste beloning in de publieke sector is. De Commissie Dijkstal vindt dat door onder andere deze verhoging de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking wordt gebracht in de beloningsverhoudingen. De Commissie Dijkstal adviseerde tevens de publiekrechtelijke ZBO's hierbij mee te nemen (adviescommissie Dijkstal, 2004). De commissie adviseerde verder om voor de beloning van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke ZBO's een beloningsmaximum te hanteren op het niveau van de (verhoogde) ministersbeloning. Afwijking daarvan zou volgens de commissie alleen mogelijk moeten zijn met instemming van de ministerraad.

In het advies 'Beloning Topfunctionarissen privaatrechtelijke zbo's' (adviescommissie Dijkstal, 2006) stelde de commissie dat bij de privaatrechtelijke ZBO's die zich alleen bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de beloningen in beginsel niet hoger moeten zijn dan de beloning van de minister, nadat deze is verhoogd. In geval van overschrijding van die norm zou de minister die overschrijding moeten goedkeuren. De uitgangspunten van het advies 'Normeren en Waarderen' (adviescommissie Dijkstal, 2007) liggen in lijn met de voorgaande adviezen. Deze zijn dat er transparante procedures aanwezig moeten zijn bij de vaststelling van de beloning van topfunctionarissen in de overheidssectoren met voldoende 'checks and balances'. De Commissie Dijkstal stelt in dit advies dat in beginsel de topfunctionarissen niet beloond mogen worden boven de beloning van de minister voor zover de activiteit in overwegende mate tot het publieke domein wordt gerekend en alleen na het doorlopen van een zware procedure hiervan mag worden afgeweken (adviescommissie Dijkstal, 2007).

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 268, nr. 63

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk is het begrip ZBO gedefinieerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. De ontwikkeling van de ZBO's en de toename in de jaren '80 en '90 is beschreven met de daaropvolgende kritiek wat uiteindelijk geleid heeft tot onder andere de Kaderwet ZBO's. Tevens zijn de voor dit onderzoek relevante adviezen van de Commissie Dijkstal behandeld met daarin de beloning van de minister als norm voor de overheidssectoren. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal onderzocht worden welke factoren van invloed zijn op de hoogte van topbeloningen.

2.2 Topbeloningen

Topfunctionarissen zijn actief op het hoogste managementniveau van een organisatie en zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur. De beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) staan centraal in dit onderzoek. In deze literatuurstudie wordt onderzocht welke factoren de hoogte van de beloning van de topfunctionaris beïnvloeden. Verschillende theorieën over topbeloningen worden beschreven en er is aandacht voor het publieke aspect van de beloning van topfunctionarissen van ZBO's.

2.2.1 Beloningen gekoppeld aan prestatie en grootte van de organisatie

Sinds 1980 is er een grote toename aan wetenschappelijke publicaties over topbeloningen. In de onderzoeken die voor '80 zijn verricht worden topbeloningen voornamelijk gekoppeld aan de grootte, omzet en de prestaties van de organisatie (Murphy, 1999). In het volgende gedeelte worden deze ideeën en de invloed op de huidige literatuur over topbeloningen beschreven. Daarna worden actuele ideeën en benaderingen met betrekking tot topbeloningen behandeld.

Beloning gerelateerd aan prestatie

In de literatuur zijn tal van onderzoeken verricht die de hoogte van de beloning koppelen aan de prestaties van de organisatie (Barkema en Gomez-Mejia, 1998; Brown et al. 2003; Daines, 2004 en Fong et al, 2010). Firth et al. (1999) beschrijven dat prestatie gerelateerde beloningen, gebaseerd op de omzet en winst van de organisatie, de basisbeloning kunnen aanvullen. Deze aanvulling op de basisbeloning wordt een bonus genoemd en wordt apart in het jaarverslag van de organisatie vermeld. Bonussen worden vaak gerelateerd aan de prestatie van de organisatie. Dit in tegenstelling tot de basisbeloningen van topmanagers waar vaak een zwakke relatie wordt gesignaleerd tussen goede prestaties of winst van de organisatie en de hoogte van de beloning van de topfunctionaris (Barkema en Gomez-Mejia, 1998, Fong et al, 2010, Firth et al, 1999). Empirisch onderzoek heeft tevens aangetoond dat ook bij het (jarenlang) slecht presteren van een organisatie de topmanager een hoge beloning kan ontvangen (Murphy, 1985 en Daines, et al. 2004).

Er wordt een aantal verklaringen genoemd voor het ontbreken van een significante relatie tussen de prestaties van de organisatie en de beloning van de topfunctionaris. Jensen en Murphy (1990) stellen dat in de Verenigde Staten het ontbreken van deze relatie wordt veroorzaakt door politieke actoren die deze bonussen naar aanleiding van uitzonderlijke prestaties limiteren. Een ander argument is volgens de literatuur (Perry en Zenner, 2001; Finkelstein en Hambrick, 1989) dat de basisbeloningen in veel organisaties hoog zijn waardoor er

geen behoefte is om daarbovenop prestatiegerelateerde beloningen te verstrekken. Er wordt verondersteld dat de topfunctionarissen met deze relatief hoge basisbeloning voldoende gemotiveerd zijn om de prestaties van de organisatie te maximaliseren zonder daarvoor een bonus te ontvangen. Het goed presteren vergroot namelijk de eigen reputatie en aanzien in en buiten de organisatie. Dit is van belang omdat het hebben van een goede reputatie het voor de topfunctionaris makkelijker maakt om te switchen naar een andere organisatie met wellicht een hogere beloning. Dit wordt nader uitgewerkt in het gedeelte over symbolische beloningen.

Kortom, een hoge basisbeloning en de behoefte aan een goede reputatie voorzien de topfunctionaris van motivatie om zich in te zetten in het belang van de organisatie. Hiervoor is het geven van een resultaatafhankelijke beloning niet noodzakelijk. Een ander argument tegen prestatiegerelateerde beloningen zijn de problemen die veroorzaakt worden door het meten van de prestatie van de organisatie. Gevaar is dat er bij het topmanagement teveel aandacht komt voor de korte termijn resultaten van de organisatie omdat deze directe invloed hebben op de topbeloningen. Een ander probleem wordt gezien in de mogelijkheden van het management om de resultaten te manipuleren of positiever te presenteren maar ook de kosten die het met zich meebrengt om op resultaat gebaseerde beloningssystemen in te voeren. (Finkelstein en Hambrick, 1989).

Wanneer de prestaties bij een organisatie lastig te meten zijn zal de hoogte van de beloning niet aan de prestatie van de organisatie gerelateerd zijn. Bij veel ZBO's zou dit het geval kunnen zijn. Zeker wanneer de output lastig te definiëren is. Dit in tegenstelling tot concrete winst- en omzetcijfers van bijvoorbeeld private organisaties (Twisk et al, 2005).

Beloning gerelateerd aan grootte van de organisatie

In de literatuur over topbeloningen wordt gesteld dat er een positieve relatie is tussen de grootte van een organisatie en de hoogte van beloning van een topfunctionaris (Firth et al, 1999 en Gomez-Mejia et al, 1987). Een verklaring voor deze bewering is dat een grote organisatie bestaat uit een complexe hiërarchische structuur en het is eenduidig meetbaar. Elke organisatielaag heeft een eigen beloningsdifferentiatie. Simon (1957) stelt dat de beloningsschalen intern consistent zijn en dat de beloning van de topfunctionaris in proportie staat met die van zijn ondergeschikte. De grootte van de organisatie bepaalt het aantal managementniveaus. Om die reden zou het aannemelijk zijn dat de beloning van topfunctionarissen in grote organisaties hoger zou zijn dan bij een topfunctionaris in een kleine organisatie vanwege het aantal managementniveaus. Een andere reden dat er een positieve relatie bestaat tussen de grootte van de organisatie en de beloning van de topfunctionaris is gebaseerd op de *Human Capital theory*¹². Hierin wordt beschreven dat naarmate een organisatie complexer wordt dit invloed heeft op de werkdruk en eisen die gesteld worden aan een topfunctionaris. De verantwoordelijkheid en het takenpakket van de functionaris worden tevens vergroot. Een hogere beloning zou de hogere eisen die gesteld worden aan een topfunctionaris in een grote organisatie dan compenseren (Firth et al, 1999 en Gomez-Mejia et al, 1987).

¹² In het Nederlands: menselijk kapitaal theorie

Wade et al. (2006) beschrijven dat de beloning van het topmanagement in de marktsector onevenredig stijgen in vergelijking met de werknemers in de lagere schalen. De beloningsontwikkeling van het topmanagement neemt volgens empirisch onderzoek fors toe terwijl de beloningen van de werknemers een veel minder sterke stijging laat zien (Wade et al, 2006 en Daines et al, 2004).

In de literatuur over topbeloningen van na 1980 zijn verschillende benaderingen te onderscheiden. De twee hoofdbenaderingen zijn de economische benadering en de institutionele/ politieke benadering. In het volgende gedeelte zullen deze benaderingen omschreven worden met de daaraan gerelateerde theorieën.

2.2.2 Economische benadering

In de literatuur over topbeloningen kunnen verschillende benaderingen worden onderscheiden. In dit gedeelte wordt de economische benadering beschreven. De agency theorie¹³ speelt in deze benadering een belangrijke rol.

Agency theorie

De agency theorie is een dominante theorie in de literatuur over topbeloningen (Murphy, 1999). Deze theorie benadrukt dat managers gericht zijn op de maximalisatie van hun eigen belangen zodat er in een organisatie mechanismen aanwezig moeten zijn om de managers te stimuleren zich in te zetten voor het belang van de organisatie (Coase, 1937; Barkema en Gomez-Mejia, 1998).

In zijn meest eenvoudige vorm verwijst het principaalagent theorie naar een situatie waarin twee actoren met elkaar samenwerken en waarbij een actor, de agent, taken uitvoert en beslissingen neemt ten behoeve van een andere actor, de principaal. De agent ontvangt voor zijn inspanningen een of andere vorm van beloning van de principaal. In de principaal-agent relatie is sprake van een belangentegenstelling tussen principaal en agent en van een informatie-asymetrie (Mol en Verbon, 1997).

Murphy (1999) beschrijft dat na 1980 de agency theorie een algemeen geaccepteerde en invloedrijke theorie werd in de beloningsliteratuur. Een verklaring voor de opkomst van het agency probleem wordt volgens Murphy (1999) veroorzaakt door een sterkere scheiding tussen het in bezit hebben van de organisatie en de controle op het management dan daarvoor.

Otten (2007) beschrijft het nastreven van het eigen belang als rationeel en volgens bepaalde stabiele voorkeuren. Het traditionele onderwerp van onderzoek in de agency theorie is het contract tussen de principaal (eigenaar) en de agent (manager). Dit contract bevat regels omtrent de principaalagent relatie, prestatie criteria en de hoogte van de beloning. De principaalagent relatie gaat uit van individuen die risicomijdend en rationeel handelen en gericht zijn op het maximaliseren van het eigenbelang met de minste inspanning (Grabke-Rundellen Gomez-Mejia, 2002; Otten, 2007). Volgens Otten (2007) gaat het bij de hoogte van de beloning van de topfunctionaris om het geven van de juiste prikkels om het gewenste gedrag bij een manager te bewerkstelligen. Otten (2007) beschrijft dat dit leidt tot een waarneembaar positieve relatie tussen de beloning van de topmanager en de resultaten van de organisatie. Door topmanagers met de juiste prikkels te stimuleren, wanneer directe controle niet mogelijk is, kunnen de prestaties positief beïnvloed worden. Het

¹³ In het Nederlands: principaal-agent theorie

eigenbelang wordt op deze manier weerspiegeld in hoge beloningen. Murphy (1999) stelt dat beloningssystemen diepgeworteld zijn in the agency theorie en stelt dat deze zijn ontworpen om de belangen van de eigenbelang nastrevende manager op één lijn te zetten met die van de organisatie.

Toch heeft de agency theorie een aantal belangrijke beperkingen. Empirische studies tonen een gebrek aan bewijs voor de basisargumenten van deze theorie (Grabke-Rundell en Gomez-Mejia, 2002). Dit komt onder andere doordat de agency theorie weinig aandacht lijkt te hebben voor de invloed van macht op de hoogte van de beloning. Het gebrek aan het erkennen van macht als bepalende factor komt volgens de literatuur door de beperkte aannames van de agency theorie met betrekking tot het menselijk gedrag (Jensen en Meckling, 1976; Grabke-Rundell en Gomez-Mejia, 2002).

De agency theorie kan een verklaring bieden voor de samenstelling van de van de beloningen bij ZBO's maar ook voor de hoogte van deze beloningen. Dit komt doordat de uitvoering in handen is van het topmanagement van de ZBO terwijl het moederdepartement de eindverantwoordelijkheid heeft.

Waarde benadering

Naast de agency theorie is er nog een andere economische benadering die de hoogte van topbeloningen probeert te verklaren: de waardebenadering. De waardebenadering gebruikt de economische wetten van vraag en aanbod als bepalende factoren voor de hoogte van de topbeloning. Deze benadering ziet beloning als de reflectie van de marktwaarde van de topmanager. De legitimiteit van de hoogte van de topbeloning ligt volgens de waardebenadering in de werking van de markt en de marktmechanismen (Otten, 2007).

Volgens Fong et al. (2010) wordt de hoogte van de topbeloningen in belangrijke mate bepaald door de eigen beloning te spiegelen aan vergelijkbare functies binnen de eigen sector¹⁴.

Ook de publieke sector, waarvan ZBO's deel uitmaken, ondervindt invloed van de commerciële marktwerking waar de marktwaarde van de publieke topfunctionaris bepaald wordt. Volgens Christensen (2003) kenmerkt de marktinterpretatie van topbeloningen zich door de opvatting dat, wanneer men in de publieke sector geschikte topmanagers aan wil trekken tot een overheidsbaan, ze betaald moeten worden naar de normen zoals die gelden in de private sector (Christensen, 2003, p. 72). De waardebenadering kent ook beperkingen, deze benadering houdt bijvoorbeeld weinig rekening met politieke en institutionele processen die van invloed zijn op de hoogte van de beloning van de topfunctionaris. Evenals de agency theorie lijkt de waardebenadering ook weinig rekening te houden met de invloed van macht op de bij de totstandkoming van de hoogte van de beloning.

De agency theorie is een invloedrijke theorie in de beloningsliteratuur. Kritiekpunt is echter dat deze theorie een beperkte visie op het menselijk handelen heeft. Bij de waardebenadering is er de focus op de commerciële marktwerking, maar om te bepalen welke factoren van invloed zijn op topbeloningen in de publieke sector is enkel de focus op de economische benadering te beperkt. Het is noodzakelijk om ook institutionele en politieke

¹⁴ Voorbeelden van sectoren zijn de financiële sector en de zorgsector.

processen mee te nemen als bepalende factoren met betrekking tot topbeloningen. Deze benaderingen worden besproken in het volgende gedeelte.

2.2.3 Institutionele en politieke benaderingen

Institutionele benadering

De institutionele benadering ziet de totstandkoming van de topbeloningen geheel anders dan de economische benadering omdat het bij de institutionele benadering niet alleen draait om het nastreven van het economische eigenbelang maar de sociale en institutionele processen binnen de organisatie centraal staan. Otten (2007) stelt dat voor beslissers die de institutionele benadering volgen, de kunst van het beslissen niet bestaat uit het eenvoudig kiezen tussen een aantal alternatieven met daarbij horende toekomstige resultaten. Het maken van beslissingen wordt volgens de institutionele benadering gezien als een institutioneel proces omdat individuen niet alleen hun keuzes maken op basis van rationele factoren maar ook op basis van factoren als normen, vertrouwen, cultuur, advies van anderen, regels, geschiedenis en autoriteit. Deze benadering wordt in de literatuur omschreven als de institutionele benadering (Otten, 2007).

Belangrijke actoren in het institutionele proces van het vaststellen van beloningen zijn het bestuur en de beloningscommissie. Een belangrijke taak van het bestuur is het bepalen van de hoogte van de beloning van de topfunctionaris. Van het bestuur wordt verwacht dat deze handelt als vertegenwoordiger van de belangen van de organisatie. (Barkema en Gomez-Mejia, 1998).

De taak van een beloningscommissie is het ontwikkelen van voorstellen met betrekking tot het niveau en het pakket van het beloningspakket van de topfunctionaris, welke goedgekeurd dient te worden door het gehele bestuur. De leden van de beloningscommissie zijn personen die onafhankelijk zijn van het bestuur zodat de onpartijdigheid wordt bewaard. Het bestaan van deze commissie is consistent met de agency theorie die voorstander is van een scheiding tussen management en controle. Maar er zijn ook andere factoren welke invloed hebben op de hoogte van de beloning zoals het advies van een externe consultant en de uitkomst van politieke besluitvorming (Barkema en Gomez-Mejia, 1998). Daines (2004) stelt dat de onpartijdigheid van dergelijke commissies kan worden aangetast door het bestaan en de verwevenheid van bijvoorbeeld *Old boys* netwerken.

Symbolische benadering

De symbolische benadering ziet de hoogte van de beloning als een afspiegeling van de verwachtingen, status en waardigheid van de topfunctionaris (Otten, 2007). Deze groep van theorieën beschouwt meer de informatieve waarde die de beloning van bestuurders heeft. De sociale positie die een bestuurder inneemt in de samenleving en/ of in de organisatie wordt gereflecteerd door de beloning. De beloning reflecteert de sociaal gecreëerde rol, verwachtingen en motivatie van de bestuurder. De beloning wordt meer beschouwd als een uitkomst van sociale omstandigheden die de verwachtingen, motivatie of de rol van een bestuurder vorm geven (Otten, 2007)

Ungson en Steers (1984) beschrijven drie perspectieven die de gecreëerde rol, verwachtingen en motivatie van de bestuurder vorm geven. Het eerste perspectief is de *'topfunctionaris als politiek boegbeeld'*. Mintzberg (1973) noemt dat een manager een fors gedeelte van zijn tijd besteedt en handelt als boegbeeld van de organisatie. Zeker omdat een topfunctionaris de leiding heeft over de organisatie en in deze hoedanigheid symbolische activiteiten uitvoert. Voorbeelden hiervan zijn ceremoniële evenementen, politieke functies, het ontvangen van belangrijke bezoekers en dergelijke. De symbolische functie komt ook tot uitdrukking in de contacten met de overheid, werknemersgroepen en de organisatieomgeving. Het is lastig deze symbolische functie te beoordelen en om te zetten naar een bepaalde beloning. Deze activiteiten zijn niet altijd zichtbaar, en beoordelingscriteria kunnen ambigu zijn (Ungson en Steers, 1984).

Het tweede perspectief betreft de *'topfunctionaris als politiek strateeg'*. Volgens Ungson en Steers (1984) houdt dit in dat de topfunctionaris strategisch moet handelen. De *'topfunctionaris en zijn erfenis'* is het derde perspectief. Dit houdt in dat de keus voor een bepaalde topfunctionaris symbolische invloed en consequenties heeft voor de organisaties omdat het betrekking heeft op de keuzes die gemaakt worden in de toekomst (Ungson en Steers, 1984).

Bovenstaande perspectieven laten zien dat de beloning van topfunctionarissen niet alleen bepaald wordt door economische en sociale factoren maar ook door symbolische factoren. Hood en Peters (1994) verklaren de hoogte en samenstelling van de topbeloningen in de publieke sector vanuit een politieke visie. Factoren die mee kunnen spelen bij het vaststellen van de publieke topbeloningen zijn de invloed van een publieke functie op de vervolgbaan maar het zou ook kunnen gaan over de mate van baanzekerheid. Bij een politieke functie is deze onzekerheid groter en dit zou dan van invloed kunnen zijn op de hoogte van de beloning. In paragraaf 2.2.4 zal de politieke visie van Hood en Peters (1994) nader beschreven worden.

Het vaststellen van de hoogte van de beloning kan worden gezien als een sociaal en institutioneel proces. Op veel punten gelden beloningstheorieën voor zowel de private als de publieke sector. Toch blijven er verschillen bestaan vanwege het publieke karakter van de (semi-)publieke sector.

Deze verschillen zijn tevens door de commissie Dijkstal aangemerkt. Deze commissie heeft onder andere geadviseerd om de ministersbeloning zodanig te verhogen dat deze weer de hoogste beloning in de publieke sector zou zijn om te functioneren als ijkpunt en als hoofd van het beloningsgebouw. Dit laat zien dat in de publieke sector de beloning ook andere functies heeft. Daarnaast kunnen er ook verschillen zijn in de motivatie van de werknemers in de publieke sector. De Public Sector Motivation¹⁵ (PSM) theorie gaat in op de verschillen in motivatie en drijfveren van de mensen die werken in de publieke sector ten opzichte van de private sector. De motivatie van werknemers in de publieke sector onderscheidt zich volgens Delfgouw en Dur (2008) van de private sector door de wens om deel te nemen aan het beleidsvormende proces, verbondenheid met bepaalde onderwerpen of het opkomen voor bepaalde groepen. Een andere motivatie voor werknemers in de publieke sector kan de behoefte om het publieke belang te dienen zijn (Delfgouw en Dur, 2008). Dixit (2002) noemt de kenmerkende eigenschappen van organisaties in de publieke sector welke belangrijk zijn voor de institutionele uitleg van topbeloningen. De meest kenmerkende eigenschap is die van de verscheidenheid en veelvormigheid

¹⁵ In het Nederlands: Publieke Sector Motivatie theorie

aan taken en verantwoordelijkheden. Traditionele prikkels behoeven selectieve toepassing tot bepaalde onderdelen of taken. Voornamelijk van wie de resultaten objectief kunnen worden vastgesteld, gemeten en beoordeeld en waar geen discussies mogelijk is over de resultaten. Bij andere onderdelen of taken, horen andere prikkels zoals carrière vooruitzichten, idealisme en professionalisme welke daar een rol hebben. Informatieve maar niet vast omlijnde maatregelen moeten worden gebruikt (Dixit, 2002).

In het vorige gedeelte zijn de verschillende benaderingen in de beloningstheorieën beschreven. In het volgende gedeelte komt de institutionele en politieke benadering van topbeloningen aan bod en wordt een onderverdeling gemaakt.

2.2.4 Onderverdeling van theorieën over topbeloningen

De belangrijkste theorieën over topbeloningen zijn beschreven in het vorige gedeelte. In deze subparagraaf zal er een onderverdeling worden gemaakt in de theorieën. Deze onderverdeling houdt de institutionele benadering van Otten (2007) in en de politieke benadering van Hood en Peters (1994).

Institutionele benadering van Otten (2007)

Otten (2007) onderscheidt drie benaderingen in de literatuur over topbeloningen; de waardebenadering, de agency benadering en de symbolische benadering.

Bij de waardebenadering staat de hoogte van de beloning van de topfunctionaris centraal. In deze benadering worden topbeloningen gelegitimeerd door de marktwerking en de hoogte van de beloning wordt gezien als een afspiegeling van de marktwaarde van de topfunctionaris. De agency benadering ziet beloning als consequentie van principaal agent problemen en focust op de vraag op welke manier topfunctionarissen beloond moeten worden. Legitimatatie van de beloning ligt volgens de agency theorie in de marktwerking en ideeën over beloning op basis van risico's als gevolg van de principaalagent relatie. De symbolische benadering ziet beloning als een afspiegeling van verwachtingen, status en imago van de topfunctionaris. De argumenten die gebruikt worden om de beloning van de topfunctionaris te bepalen zijn gebaseerd op ideeën en een normatieve visie vanuit de maatschappij op de functie van de topfunctionaris. Een beloning weerspiegelt volgens deze symbolische benadering dus bepaalde maatschappelijke denkbeelden.

De benadering van Otten (2007) is voornamelijk gericht op de institutionele processen die van invloed zijn bij de totstandkoming van topbeloningen. Hij legt uit dat topbeloningen het gevolg zijn van corporate governance systemen. Topfunctionarissen hebben een zekere discretionaire ruimte om invloed uit te oefenen op de hoogte van hun eigen beloning. De mate van discretionaire ruimte is afhankelijk van de context en de ontwikkeling van deze corporate governance systemen. Bij de benadering van Otten (2007) ontbreken de publieke en politieke aspecten die een belangrijke rol spelen bij ZBO's. Om die reden wordt in het volgende gedeelte de meer politieke benadering van Hood en Peters (1994) van topbeloningen beschreven.

Politieke visie op topbeloningen van Hood en Peters (1994)

Hood en Peters (1994) beschrijven de politieke benadering van topbeloningen. Ze onderscheiden drie typen van verklaringen voor de hoogte van de topbeloning. Deze types vertegenwoordigen de hoofdrichtingen in de politieke visie op topbeloningen. Dit zijn de economisch-politieke uitleg van topbeloningen, de institutionele uitleg en de culturele uitleg met betrekking tot de totstandkoming van topbeloningen.

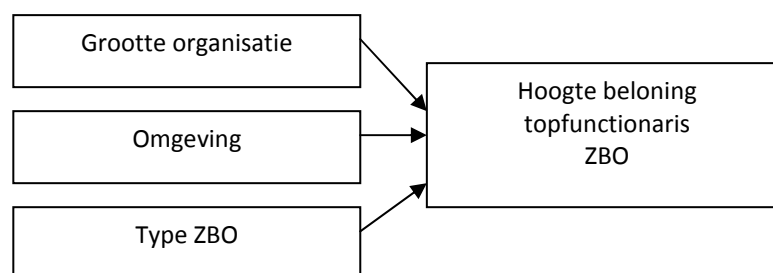
De economisch-politieke uitleg is gebaseerd op economische aannames van het najagen van het economische eigenbelang. Vanuit dit perspectief zal de topfunctionaris zijn eigen beloning zo groot mogelijk maken, binnen de beperkingen van de institutionele regels en politieke processen (Hood en Peters, 1994). Een andere belangrijke uitleg in relatie tot de topbeloningen is de institutionele benadering. Hood en Peters (1994) stellen dat institutionele benaderingen topbeloningen zien als hevig geconditioneerd door bestaand beleid, beslisregels, tradities en overlegstructuren. De culturele uitleg behelst verschillende houdingen ten opzichte van beloningen. Dit komt doordat in elke complexe maatschappij de waarden en normen pluriform zijn en er verschillende denkbeelden over beloningen bestaan. Hierin past de symbolische benadering, deze ziet de hoogte van de beloning als een afspiegeling van status, imago en verwachtingen.

Beide benaderingen houden meer in dan alleen economische aspecten zoals het najagen van het economische eigenbelang door de topfunctionaris. Otten (2007) bespreekt de institutionele benadering, terwijl Hood en Peters (1994) ook sociaal-politieke factoren meenemen in hun visie op de totstandkoming van de hoogte van topbeloningen. De benadering van Hood en Peters (1994) heeft overeenkomsten met de situatie van de ZBO's. ZBO's worden namelijk geconditioneerd door bestaand beleid, de Kaderwet maar ook bestaande tradities en overlegstructuren.

2.3 Toepassing beloningstheorieën op ZBO's

In deze paragraaf worden de beloningstheorieën toegepast op de ZBO's om af te bakenen welke onderzoeksvariabelen van invloed zijn op de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's. In het model hieronder staan drie factoren weergegeven die volgens de beloningsliteratuur invloed zouden kunnen hebben op de hoogte van de beloning van een topfunctionaris werkzaam bij een ZBO. In deze paragraaf worden deze factoren nader toegelicht.

Figuur 1 Onderzoeksmodel¹⁶



¹⁶ De factoren die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de beloning van een topfunctionaris van een ZBO worden beschreven in hoofdstuk 4.2

Prestatie en grootte van de organisatie

In de beloningsliteratuur is de relatie gelegd tussen de prestatie van een organisatie en de hoogte van de beloning van een topfunctionaris. Met name in de marktsector, waar de prestatie uitgedrukt wordt in winst- en verliescijfers, is er sprake van prestatie gerelateerde beloningen. Echter, er is een zwakke relatie gevonden tussen de prestatie van een organisatie en de basisbeloning van een topfunctionaris. De prestaties van ZBO's zijn lastig te definiëren omdat deze niet worden uitgedrukt in winst- en verliescijfers zoals in de marktsector. Een voorbeeld hiervan is de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De doelstelling van de AFM bestaat uit 'het bevorderen van eerlijke en transparante financiële markten' (www.afm.nl). De problemen met betrekking tot de meetbaarheid van de prestaties van een ZBO worden mede veroorzaakt door de politieke context waarin de ZBO's actief zijn. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk stelt Twisk (2005) dat de hoogte van de beloning niet aan de prestatie van de organisatie gerelateerd zal zijn als deze lastig te definiëren is. Omdat dit het geval lijkt te zijn bij de ZBO's zal de variabele 'prestatie van een organisatie' van dit onderzoek geen deel uit maken.

De relatie tussen de grootte van de organisatie en de hoogte van de topbeloning is in paragraaf 2.2.1 beschreven. In tegenstelling tot de prestaties van de ZBO is de grootte van de organisatie eenvoudig meetbaar. Vanuit de literatuur zijn twee veronderstellingen af te leiden. In de literatuur wordt gesteld dat er een positieve relatie is tussen de grootte van de organisatie en de hoogte van de beloning van een topfunctionaris. Daarom wordt in dit onderzoek verondersteld dat hoe groter de organisatie is, des te hoger de beloning van de topfunctionaris zal zijn (Firth et al, 1999 en Gomez-Mejia, 1987). In dezelfde paragraaf is beschreven dat Wade et al. (2006) en Daines et al. (2004) stellen naar aanleiding van empirisch onderzoek dat de beloning van het topmanagement onevenredig stijgt in vergelijking met de werknemers in de lagere beloningsschalen. De tweede veronderstelling is dus dat de beloningsontwikkeling van het topmanagement een sterkere stijging kent dan die van de werknemers in de lagere beloningsschalen (Wade et al, 2006).

Economische benadering

In paragraaf 2.2.2 wordt de economische benadering van topbeloningen beschreven. Een theorie die een belangrijke rol speelt in deze benadering is de agency theorie. De agency theorie speelt ook bij de ZBO's doordat de uitvoering van het beleid bij het topmanagement ligt terwijl het moederdepartement in veel gevallen opdrachtgever is. De agency theorie is met name van toepassing op de samenstelling en hoogte van de beloningscomponenten. Deze theorie lijkt minder van toepassing op de publieke sector omdat de prestaties lastiger meetbaar zijn dan in de marktsector (Twisk, 2005). De topfunctionaris in de publieke sector lijkt tevens minder ruimte te hebben om de beloning te vergroten in vergelijking met een topfunctionaris in de marktsector. In dit scriptieonderzoek wordt de verklaring vanuit de agency theorie buiten beschouwing gelaten omdat deze niet voldoende meetbaar is met de data die zal worden gebruikt voor dit scriptieonderzoek. De economische benadering die zullen worden toegepast in dit scriptieonderzoek is de waardebenadering. Deze benadering ziet een verklaring van de hoogte van de beloning in het spiegelen van de eigen beloning aan vergelijkbare functies binnen de eigen sector (Fong, 2010). Dit zou kunnen betekenen dat de omgeving waarin een ZBO actief is in belangrijke mate het niveau van de topbeloningen bepaald.

Institutionele/ politieke benadering

Bij de institutionele/ politieke benadering wordt de hoogte van de beloning gezien als uitkomst van de sociale, politieke en institutionele besluitvormingsprocessen. Voor de ZBO's betekent dit dat de topbeloningen geconditioneerd worden door institutionele regels en politieke processen zoals de Kaderwet en de relatie met het moederdepartement. Bij de ZBO's en de overheidssectoren houdt dit tevens het gestelde uitgangspunt voor de maximumnorm van de beloning van de minister +30% in. Dit zou kunnen betekenen dat de hoogte van de beloningen bij publiekrechtelijke ZBO's kunnen verschillen van de beloningen bij privaatrechtelijke ZBO's. Reden hiervoor zou dan zijn dat de publiekrechtelijke ZBO's eerder onderdeel waren van de overheid en de beloningen van het topmanagement gebaseerd zijn op wat voor de verzelfstandiging gebruikelijk was.

Op basis van bovenstaande overwegingen wordt in dit onderzoek aangenomen dat de volgende factoren de hoogte van een topfunctionaris bij een ZBO kunnen beïnvloeden. Het begrip omgeving staat voor de omgeving waarin de ZBO actief is. De omgeving van een ZBO kan bijvoorbeeld het onderwijs of de financiële sector zijn. De AFM is een voorbeeld van een ZBO die actief is in de financiële sector.

3. Database en definities

In het vorige hoofdstuk zijn in paragraaf 2.1 de ZBO's gedefinieerd en is de ontwikkeling die de ZBO's hebben doorgemaakt beschreven. Vervolgens is in paragraaf 2.2 ingegaan op de factoren die de hoogte van de beloning van een topfunctionaris beïnvloeden. In dit hoofdstuk worden de data beschreven die in dit scriptieonderzoek worden gebruikt. Hierbij wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens in relatie tot de onderzoeksvragen. Tot slot worden gebruikte definities nader verklaard.

3.1 Database

De databases die gebruikt worden om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden worden in deze paragraaf beschreven. Het gaat om database van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en de Wopt-overschrijdingen van 2008.

Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

Sinds 2002 wordt op verzoek van de Tweede Kamer periodiek het onderzoek Topinkomens in de (semi)publieke sector¹⁷ uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met de andere departementen. Het eerste onderzoek heeft betrekking op 2001 en 2002. Op dit moment, zomer 2010, zijn er databestanden beschikbaar over de periode 2001-2007. Het onderzoek geeft inzicht in de hoogte en de loonontwikkeling van de topfunctionarissen in de verschillende overheidssectoren.

Het gaat bij deze onderzoeken om enquêtes met vrijwillige deelname. Het responspercentage van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens ligt gemiddeld rond de 55%. Het is aan de instelling zelf overgelaten om te bepalen of een functionaris een 'topfunctionaris' is. Dit brengt met zich mee dat er geen eenduidig te definiëren populatie is. In dit scriptieonderzoek wordt een topfunctionaris gedefinieerd als de persoon die zitting heeft in het hoogst leidinggevende orgaan dat belast is met de dagelijkse leiding van de organisatie. Omdat de definitie van de topfunctionaris aan de organisatie zelf is overgelaten zal in de data een ondergrens worden gehanteerd. Het doel van deze inkomensondergrens is om functionarissen uit te sluiten die niet onder de in dit onderzoek gebruikte definitie van 'topfunctionaris' vallen. De ondergrens is gesteld op het startsalaris van schaal 18 van het BBRA inclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering en varieert per jaar vanwege de loonstijgingen in deze periode. In 2001 was het jaarbedrag €74.634 en dit bedrag is in 2007 gestegen tot €84.447. De staatssecretaris en de minister vallen niet onder een BBRA schaal maar worden apart genoemd (Salarisniveaus Overheidspersoneel 2008).

Rapportages beloningsgegevens Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

In 2006 is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) in werking getreden. Deze wet regelt dat organisaties die onder de werking van de wet vallen de gegevens openbaar moeten maken van functionarissen van wie de totale beloning in het betreffende jaar boven het normbedrag

¹⁷ In dit onderzoek wordt verder het begrip *overheidssectoren* gebruikt (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010)

uitstijgt. De Wopt-melding gebeurt op functienaam zodat te herleiden is of een topfunctionaris de overschrijding veroorzaakt. Het normbedrag wordt jaarlijks berekend aan de hand van het belastbaar loon van de ministers. De Wopt-rapportages zijn opgesteld op basis van digitale meldingen die bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn gedaan. Het gaat om gegevens die tevens in de jaarverslagen zijn gepubliceerd. De verantwoordelijkheid van de juistheid van de gegevens ligt bij de individuele organisaties. De jaarverslagen behoeven goedkeuring van de accountant, daarmee wordt de juistheid van de gegevens voldoende gewaarborgd geacht (Rapportage beloningsgegevens 2008). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de Rapportages met daarin de overschrijdingen van de Wopt van 2007 en 2008. Deze overschrijdingen worden niet veroorzaakt door ontslagvergoedingen maar door de som van het belastbaar loon, de pensioenafdracht en de overige vergoedingen betaalbaar op termijn. De overschrijdingen van 2006 worden niet meegenomen in dit onderzoek omdat dit jaar wordt gezien als een aanloopjaar en derhalve is het overzicht van de meldingen niet volledig. In dit onderzoek worden dus de overschrijdingen van topfunctionarissen door ZBO's zonder ontslagvergoeding van 2007 en 2008 gebruikt.

3.2 Definities

In dit gedeelte worden de definities beschreven zoals deze bij de beantwoording van de onderzoeksvragen worden gehanteerd.

Topfunctionaris

In dit onderzoek worden topfunctionarissen omschreven als functionarissen die zitting hebben in het hoogst leidinggevende orgaan dat belast is met de dagelijkse leiding van de organisatie. Bij een ZBO's kunnen dit personen zijn met de functie van directeur ofwel lid van het managementteam.

Zelfstandig Bestuursorgaan

Het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens laat de interpretatie van dit begrip aan de instelling zelf over. In dit onderzoek wordt ZBO omschreven zoals in de Kaderwet ZBO's geformuleerd: *een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet, bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.*

In dit onderzoek worden de privaatrechtelijke deeltijd ZBO's niet onderzocht. Het gaat dus om de publiekrechtelijke ZBO's mét en zonder rechtspersoonlijkheid en de voltijd privaatrechtelijke ZBO's.

Beloning

De beloning bestaat uit het functieloon, de vaste bijzondere beloningen en de variabele bijzondere beloningen.

Functieloon Brutoloon exclusief toelagen, toeslagen en andere vaste vergoedingen zoals vakantiegeld of eindejaarsuitkering.

Vaste bijzondere beloningen Alle door de werkgever gegarandeerde bruto toelagen en toeslagen zoals bijvoorbeeld vakantiegeld en de eindejaarsuitkering. Indien deze beloning

netto wordt uitgekeerd is deze gebruteerd bij het invullen van de vragenlijst van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens.

Variabele bijzondere beloningen Alle door de werkgever toegekende bruto toelagen en toeslagen die per jaar in omvang kunnen verschillen zoals bijvoorbeeld bonussen, tantièmes, gratificaties, eenmalige uitkeringen, bewust belonen, winstdelingen. Het bedrag is ook bij deze beloningscomponent gebruteerd bij het invullen van de vragenlijst van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Uitgesloten zijn ontslagvergoedingen, afkoopregelingen en eventuele nabetalings.

Bruto ministersalaris en bruto ministersalaris +30%

De Commissie Dijkstal (2004) heeft aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand van het ministersalaris ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies. De Commissie adviseerde het salarisniveau van de minister met 30% te verhogen om de ontstane achterstand met topfunctionarissen in de publieke sector in te lopen. Het bruto ministersalaris + 30% geldt als maximum inkomensnorm in de publieke sector. In dit scriptieonderzoek wordt een vergelijking gemaakt met het bruto ministersalaris en het bruto ministersalaris + 30%. Het bruto ministersalaris is inclusief vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering.

Overheidssectoren

Er is geen eenduidige definitie van de overheidssectoren (adviescommissie Dijkstal, 2007). Daarom zal in dit onderzoek de onderverdeling worden gevolgd zoals deze wordt gehanteerd in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 en in de databestanden van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Binnen deze overheidssectoren is een selectie gemaakt van sectoren die op afstand van de centrale en decentrale overheid opereren en niet onder de directe verantwoordelijkheid van een minister vallen. Van de onderverdeling zoals gebruikt in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 wordt bij de sector Openbaar Bestuur afgeweken. In de Trendnota vallen onder deze sector naast de kerndepartementen en de agentschappen van de ministeries ook de hoge colleges van staat of een dienst van een ministerie, de rechterlijke macht, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen. In dit onderzoek wordt hieruit een selectie gemaakt en wordt alleen de loonontwikkeling van de topfunctionarissen onderzocht bij de kerndepartementen en de agentschappen van de ministeries. Reden hiervoor is dat met name bij de gemeenten een groot aantal topfunctionarissen is ingevuld per organisatie. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat niet alleen de 'echte' topfunctionarissen zijn ingevuld maar ook afdelingshoofden met een functie-inhoud die meer vergelijkbaar is met die van de medewerkers dan met een topfunctionaris.

De overheidssectoren die in dit onderzoek worden onderzocht bestaan, naast de privaatrechtelijke ZBO's en de publiekrechtelijke ZBO's, uit de volgende onderverdeling qua organisaties:

<i>Openbaar Bestuur</i>	kerndepartement, agentschap van een ministerie.
<i>Veiligheid</i>	politieorganisatie, defensieorganisatie.
<i>Onderwijs</i>	onderwijsorganisaties (beroeps- en volwasseneneducatie), hoger beroepsonderwijs, universiteit of onderzoeksinstituting, academische ziekenhuis.
<i>Overig</i>	publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, omroeporganisaties, overige organisatie.

4. Resultaten

Introductie

In dit onderzoek staan de ontwikkeling en de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen bij privaatrechtelijke en publiekrechtelijke ZBO's centraal. Daarnaast worden deze ontwikkeling en hoogte van de beloningen vergeleken met het ministersalaris, de topbeloningen in de overige overheidssectoren en de loonontwikkeling van de werknemers van ZBO's.

In dit hoofdstuk worden de data die betrekking hebben op de beloningen van de topfunctionarissen van de ZBO's en van de verschillende overheidssectoren uit het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens geanalyseerd. De ontwikkeling van de beloningen van de ZBO's zal worden weergegeven maar ook de loonontwikkeling van het ministersalaris en van de topbeloningen bij de overheidssectoren in de periode 2001-2007. Verder zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de beloningen van de werknemers van de ZBO's aan de hand van de loonontwikkeling bij het BBRA. Ten slotte worden er drie factoren getoetst die volgens de literatuur van invloed kunnen zijn op de hoogte van de beloning van topfunctionarissen bij de ZBO's.

Bij de dataverwerking en analyse van de metingen zijn functionarissen met extreme waarden extra gecontroleerd en, indien noodzakelijk, uit de bestanden verwijderd. Het zou namelijk kunnen dat de extreme waarden het gevolg zijn van het verkeerd interpreteren en invullen van de vragenlijst van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Om deze mogelijke fout te corrigeren zijn de 1% functionarissen met de hoogste loonsom en de 1% functionarissen met de laagste loonsom uit de bestanden verwijderd.

De databestanden bevatten gegevens over de jaren 2001-2004, 2006 en 2007. Er zijn geen gegevens beschikbaar over 2005. Over dit jaar zijn namelijk geen gegevens verzameld door middel van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Voor de leesbaarheid van de grafieken zijn de resultaten van 2004 en 2006 met elkaar verbonden.

Omdat dit onderzoek over de beloning van topfunctionarissen gaat worden alleen de functionarissen die een beloning ontvangen gelijk aan of hoger dan schaal 18 van het BBRA meegenomen in dit onderzoek. Voorbeelden van functionarissen in deze schaal zijn een plaatsvervangend secretaris-generaal maar ook de hoofddirecteur van het KNMI. Doel hiervan is om de topmanagers uit de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek te destilleren. In tabel 1 op de volgende pagina, is voor de periode 2001-2007 aangegeven welk bedrag geldt als ondergrens voor dit onderzoek, ofwel welk niveau startschal 18, de hoogste periodiek van het BBRA, het desbetreffende jaar had inclusief de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering.

Tabel 1 Ondergrens scriptieonderzoek

Schaal 18 - 0 BBRA	Maand (€)	Jaar (€)	Vakantie Toeslag	Eindejaars-Uitkering	Ondergrens onderzoek (€)
2001	5.737	68.851	8%	0,4%	74.634
2002	5.766	69.195	8%	1,0%	75.423
2003	5.925	71.103	8%	0,8%	77.360
2004	5.925	71.103	8%	0,4%	77.076
2005	5.925	71.103	8%	1,6%	77.929
2006	6.043	72.525	8%	1,6%	79.487
2007	6.276	75.313	8%	2,8%	83.447

Voor de berekening van de ondergrens van de beloningen in dit onderzoek is uitgegaan van schaal 18 trede 0 van het BBRA inclusief de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering. Dit om de functionarissen uit het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens te destilleren die ook daadwerkelijk in dit scriptieonderzoek als topfunctionaris aangemerkt kunnen worden. De bruto maandbeloning is vermenigvuldigd met twaalf om te komen tot het bruto jaarsalaris exclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering. Omdat de beloningscomponenten vakantietoeslag en eindejaarsuitkering tevens deel uitmaken van de reguliere jaarbeloning zijn deze toegevoegd¹⁸. De vakantietoeslag is bij het BBRA in de onderzoeksperiode 8%. De eindejaarsuitkering fluctueert in de onderzoeksperiode van 0,4% tot 2,8%. Slechts functionarissen die een geheel jaar in dienst zijn geweest zijn meegenomen.

Interpretatie data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

Naar aanleiding van de Wopt gegevens worden in dit gedeelte enkele opmerkingen geplaatst bij de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens welke belangrijk zijn voor het interpreteren van de onderzoeksresultaten van dit scriptieonderzoek.

Het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens lijkt een gematigd beeld te geven van het niveau van de topbeloningen bij de ZBO's en de overheidssectoren. Op grond van de WOPT gegevens van het jaar 2007 is namelijk te zien dat een aantal topfunctionarissen niet heeft deelgenomen aan het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. De WOPT overschrijdingen worden op organisatienaam weergegeven en daarom is het mogelijk om de ZBO's uit deze gegevens te selecteren en te analyseren. Het responspercentage van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens ligt in de onderzoeksperiode rond de 55% en het is daarom ook mogelijk dat de data van niet iedere topfunctionaris in de database van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zijn opgenomen.

¹⁸ Te zien is dat de jaarbeloning van startschaal 18, de ondergrens van dit scriptieonderzoek, inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering, in de periode 2001 tot 2007 met 9,4% stijgt. Het is daarom van belang de ondergrens per jaar te bepalen.

De populatie van ZBO's bestaat uit publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid en voltijd privaatrechtelijke ZBO's. Organisaties die zijn opgeheven of opgericht zijn in de onderzoeksperiode zijn respectievelijk verwijderd of toegevoegd.

Aan de hand van de data van de Wopt 2008 blijkt dat het merendeel van de topfunctionarissen van ZBO's die in 2007 de Wopt-grens overschrijden niet in de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zijn opgenomen. Dit zou dus kunnen leiden tot een gematigder beeld dan de werkelijkheid.

Volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is de hoogst uitgekeerde beloning in 2007 bij de publiekrechtelijke ZBO's €208.835 en bij de privaatrechtelijke ZBO's €174.886. Maar aan de hand van de WOPT gegevens van 2008, waar de gegevens van 2007 ook zijn opgenomen zijn er functionarissen van ZBO's die deze bedragen overschrijden. Een voorbeeld van een publiekrechtelijke ZBO waar dit bedrag is overschreden is het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) waar de Algemeen Directeur een beloning van €250.248 ontving. En bij diverse Kamers van Koophandel (Kvk) zijn functionarissen in dienst die dit bedrag overschrijden. Bedragen die hier genoemd worden zijn €260.656 (Kvk Oost Nederland), €215.750 en €220.060 (Kvk Zuid-Nederland). Bij het TNO zijn tevens drie functionarissen werkzaam die het genoemde maximumbedrag overschrijden. Bij de privaatrechtelijke ZBO's zijn volgens de Wopt gegevens bij de AFM 7 functionarissen die in 2007 beloond werden tussen de €184.781 en €371.321. Omdat de hoogste beloning volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens niet boven de €208.835 ofwel €174.886 uitstijgt is het aannemelijk dat deze topfunctionarissen werkzaam bij ZBO's niet geparticipeerd hebben in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens van 2007. Dit zou kunnen betekenen dat dit bij meer functionarissen het geval is in de andere overheidssectoren maar ook in de gehele onderzoeksperiode.

Het niet invullen van de vragenlijst door deze organisaties zou veroorzaakt kunnen worden doordat organisaties met topfunctionarissen die boven het ministersalaris verdienen minder snel geneigd zijn om aan dit vrijwillige onderzoek mee te doen. Gevolg hiervan kan zijn dat het gemiddelde van de ZBO's en de overheidssectoren een gematigder beeld geeft dan in werkelijkheid het geval is.

Het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens blijft bruikbaar voor dit onderzoek omdat het een beeld geeft welke ontwikkeling de topbeloningen bij de ZBO's en de overheidssectoren doormaken en welke onderlinge verschillen er zijn. Er zijn op dit moment, zomer 2010, geen andere (openbare) data beschikbaar die over een langere periode inzicht geven in de hoogte van de beloning van topfunctionarissen bij de ZBO's.

4.1 Niveau beloningen topfunctionarissen van ZBO's

Dit onderzoek gaat over de ontwikkeling en het niveau van de topbeloningen van de ZBO's. Daarom zullen in deze paragraaf de data worden weergegeven die inzicht geven in het niveau van de beloningen van de topfunctionarissen van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke ZBO's. Met behulp van deze data zal antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag van dit scriptieonderzoek. Deze deelvraag luidt: *Wat is de hoogte van de beloningen van de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen in de periode 2001-2007?* Eerst zal het niveau van de totale beloning bij de ZBO's worden weergegeven, vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de verschillende beloningscomponenten. De data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zullen voor deze analyse worden gebruikt.

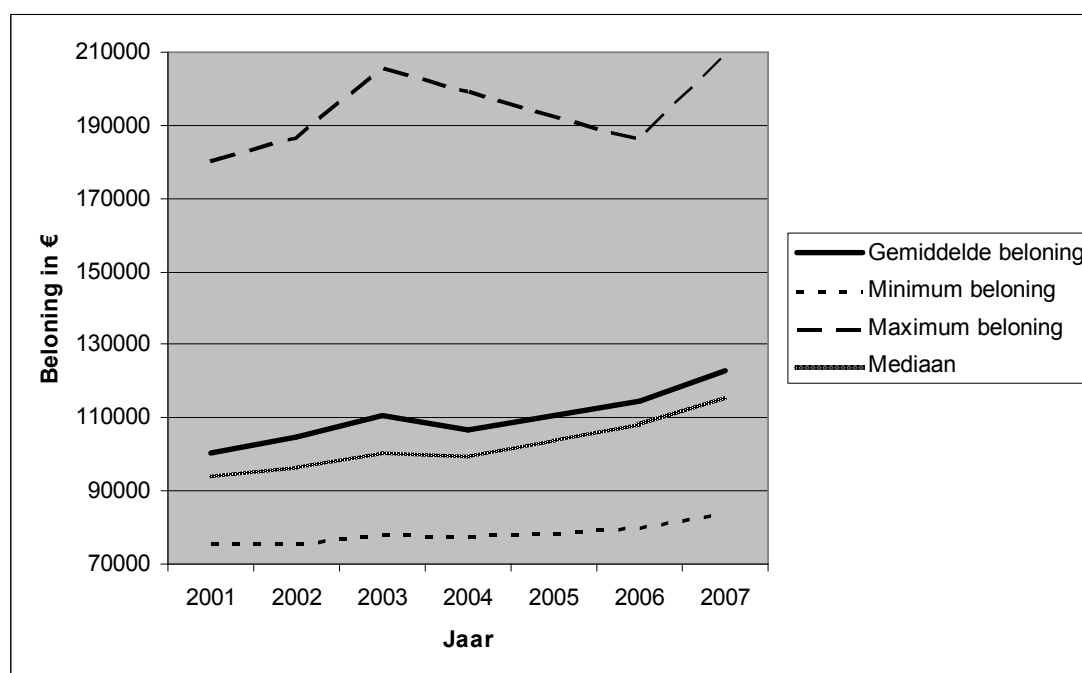
Het aantal (N) topfunctionarissen van ZBO's waarvan gegevens beschikbaar zijn varieert tijdens de onderzoeksperiode. In 2001 is dit aantal 80 en dit stijgt tot 106 in 2002, 117 in 2003 en 142 in 2004. Daarna daalt dit aantal ten opzichte van 2004. In 2006 neemt dit aantal weer toe tot 97 en in 2007 tot 104. In de onderzoeksperiode is het aantal ZBO's niet dermate wisselend dat dit van invloed zou zijn op het aantal respondenten in de ZBO-groep van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Het responspercentage van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens ligt tevens in de gehele onderzoeksperiode rond de 55%. Een meer aannemelijke verklaring zou kunnen zijn dat de inkomens van de topfunctionarissen in de periode 2001-2007 zijn gestegen zodat het aantal topfunctionarissen die boven de ondergrens van dit scriptieonderzoek beloond wordt is toegenomen.

In dit scriptieonderzoek wordt bij de analyses gebruik gemaakt van de begrippen gemiddelde, mediaan, minimum en maximum. Het gemiddelde is de som van alle gevonden waarden gedeeld door het aantal eenheden (N). De mediaan is de middelste waarde van de totale populatie. Het minimum houdt de laagste waarde van de populatie in. Deze waarde wordt niet bij elke analyse in dit scriptieonderzoek weergegeven omdat er een ondergrens wordt gehanteerd. Het maximum staat voor de hoogst gemeten waarde in de data.

Beloning (totaal)

In figuur 2 is de ontwikkeling van de topbeloningen bij ZBO's weergegeven op basis van de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. De beloning houdt het functieloon, de vaste bijzondere beloning en de variabele bijzondere beloning in. Te zien is dat in de periode 2001-2007 de beloningen van de topfunctionarissen bij ZBO's een stijgende ontwikkeling laten zien. Het aantal respondenten stijgt enigszins in de onderzoeksperiode. Dit kan het gevolg zijn van een groter aantal respondenten dat de vragenlijst van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens heeft ingevuld. Echter, het lijkt aannemelijk dat er meer functionarissen van ZBO's een beloning ontvangen die boven de ondergrens van dit scriptieonderzoek, schaal 18 van het BBRA, ligt.

Figuur 2 Ontwikkeling van de topbeloningen bij ZBO's 2001-2007



Tabel 2 geeft inzicht in de beloningsgegevens van topfunctionarissen werkzaam bij ZBO's in de periode 2001-2007. Hierin is te zien dat volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens de gemiddelde beloning stijgt van €100.235 in 2001 tot €122.702 in 2007. In de onderzoeksperiode is een lichte daling van de gemiddelde beloning in 2004. De gemiddelde beloning daalt van €110.480 in 2003 naar €106.701 in 2004. Daarna stijgt de gemiddelde beloning weer tot €114.505 in 2006.

De mediaan geeft vrijwel dezelfde ontwikkeling als de gemiddelde beloning weer maar ligt qua hoogte ongeveer €10.000 lager. De maximum uitgekeerde beloning van de topfunctionarissen bij ZBO's varieert van €179.827 in 2001 naar €208.835 volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. De beloning bestaat uit het functieloon en de vaste- en variabele bijzondere beloning. Ook hier is een stijgende trend waarneembaar met een lager uitvallende beloning in 2004. Opvallend is dat in dit jaar het aantal respondenten wel het hoogst is (142) en de maximum uitgekeerde beloning dus niet hoger uitvalt.

Tabel 2 Overzicht beloningen van topfunctionarissen van ZBO's 2001-2007

Beloning								
		Gemiddeld (€)	Stijging in %	Mediaan (€)	Min. (€)	Max. (€)	Std Deviation (€)	N
ZBO's	2001	100.235	-	94.075	75.153	179.947	21.918	80
	2002	104.633	4,4%	96.639	75.514	186.355	26.262	106
	2003	110.480	5,6%	100.192	77.784	205.375	28.922	117
	2004	106.701	-3,4%	99.511	77.575	199.173	24.329	142
	2005	-	-	-	-	-	-	-
	2006	114.505	7,3% ¹⁹	108.248	79.548	186.062	25.221	97
	2007	122.702	7,2%	115.465	83.662	208.835	30.759	104

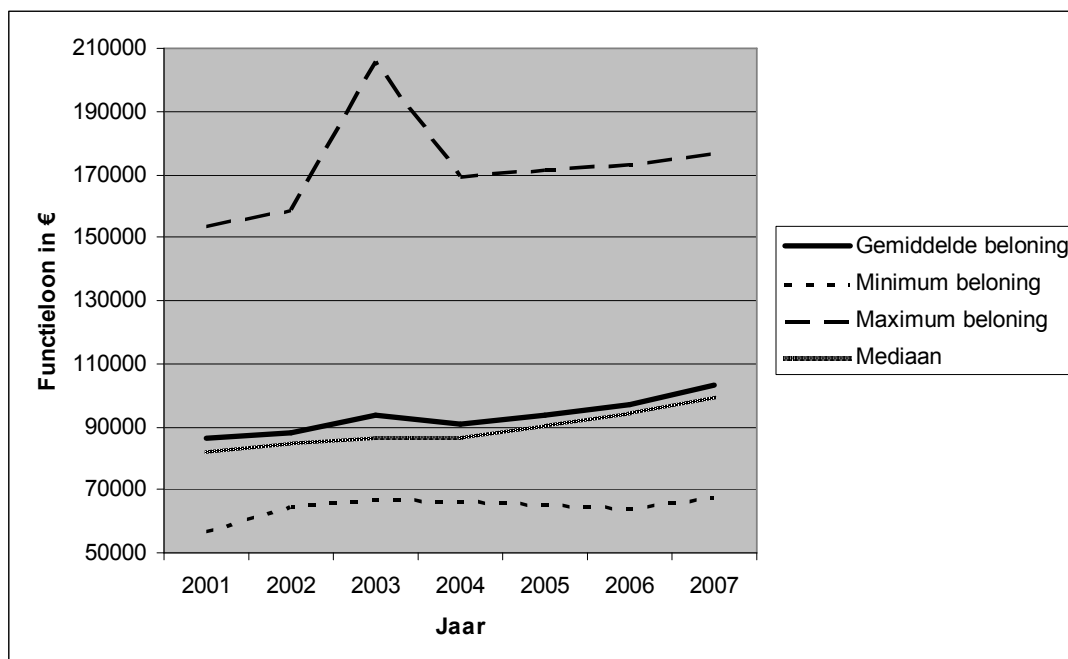
¹⁹ De procentuele stijging in 2006 is, doordat er geen data beschikbaar zijn over 2005, gebaseerd op de gemiddelde beloning in 2004.

In tabel 2 is het stijgingspercentage van de gemiddelde beloning weergegeven. Alleen in 2004 is er een daling van 3,4% van de gemiddelde beloning ten opzichte van 2003. In de andere jaren kent de gemiddelde beloning een stijging van 4,4% in 2002 en 5,6% in 2003. De gemiddelde procentuele stijging ligt hoger in 2006 (7,3%) maar dit kan veroorzaakt worden doordat deze stijging is berekend ten opzichte van de gemiddelde beloning in 2004. Toch is de stijging ook in 2007 op dit niveau gebleven namelijk 7,2%. De gemiddelde stijging van de gemiddelde beloning bij topfunctionarissen van ZBO's is in de periode 2001 tot en met 2007 4,2%.

Funcfietoon

Het funcfietoon is het brutoloon exclusief toelagen, toeslagen en andere vaste vergoedingen zoals vakantiegeld en eindejaarsuitkering. De ontwikkeling van het funcfietoon bij de topfunctionarissen van ZBO's in de periode 2001-2007 is in figuur 3 weergegeven.

Figuur 3 Ontwikkeling van het funcfietoon 2001-2007



De ontwikkeling en de procentuele stijging van het funcfietoon van topfunctionarissen bij ZBO's is, zoals figuur 3 laat zien, vergelijkbaar met de ontwikkeling van de gemiddelde beloning. Dit kan verklaard worden doordat het funcfietoon veruit het grootste deel uitmaakt van de beloning. De gemiddelde procentuele stijging is 3,7% in de onderzoeksperiode. Zowel de maximum beloning als de minimum beloning laat net als de gemiddelde beloning van het funcfietoon een stijgende trend zien.

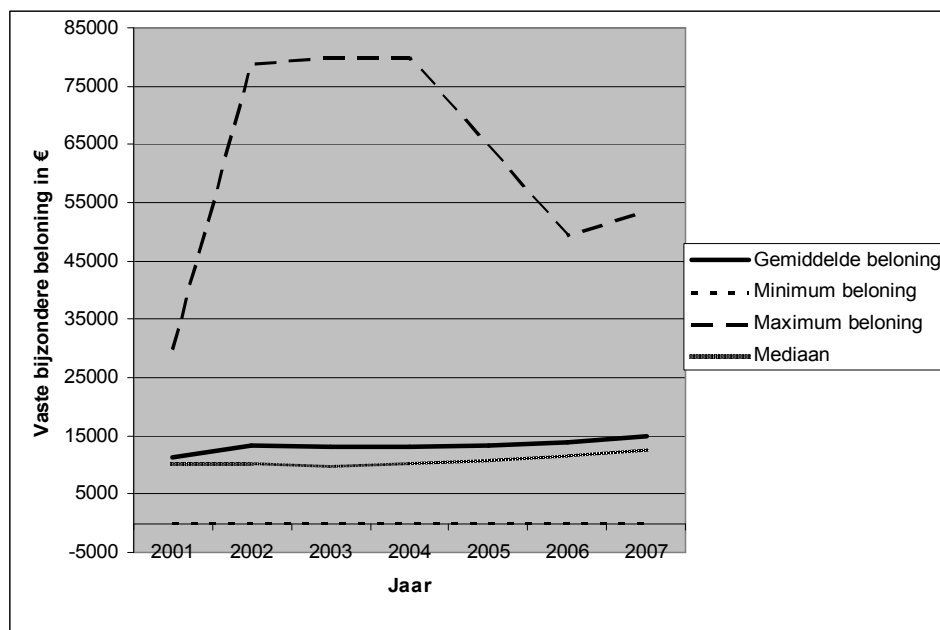
Tabel 3 Functieloon bij topfunctionarissen van ZBO's 2001-2007

Functieloon								
		Gemiddeld (€)	Stijging in %	Mediaan (€)	Min. (€)	Max. (€)	Std Deviation (€)	N
ZBO's	2001	86.359	-	82.064	56.937	153.247	18.021	80
	2002	88.059	2%	84.600	64.332	158.400	18.758	106
	2003	93.825	6,6%	86.123	66.736	205.375	23.553	117
	2004	90.689	-3,3%	86.246	66.264	169.296	18.822	142
	2005	-	-	-	-	-	-	-
	2006	97.042	7%	94.212	64.176	173.247	20.001	97
	2007	103.046	6,2%	99.228	67.122	176.604	23.794	104

Vaste bijzondere beloning

De vaste bijzondere beloning bevat alle door de werkgever gegarandeerde bruto toelagen en toeslagen zoals vakantiegeld en de eindejaarsuitkering. Indien deze beloning netto wordt uitgekeerd is deze gebruteerd.

Figuur 4 Ontwikkeling van de vaste bijzondere beloning 2001-2007



Opvallend is het verschil tussen de laagste en hoogst uitbetaalde vaste bijzondere beloning. De minimumbeloning ligt in de gehele onderzoeksperiode op €0 terwijl de hoogste vaste bijzondere beloning fluctueert van €29.625 in 2001, rond de €78.000 in 2002, 2003 en 2004 en daarna in 2006 weer daalt tot ongeveer €50.000. Dit betekent dat het niet om een en dezelfde topfunctionaris gaat. Het is namelijk niet waarschijnlijk dat de vaste bijzondere beloning van deze topfunctionaris is gedaald. Bij de maximum vaste bijzondere beloning hebben de gegevens dus betrekking op verschillende topfunctionarissen. De mediaan ligt in de gehele onderzoeksperiode rond de €10.000, dat is iets onder het niveau van de gemiddelde vaste bijzondere beloning die rond de €13.000 ligt. Dit wordt veroorzaakt door de grote groep topfunctionarissen die geen vaste bijzondere beloning ontvangt.

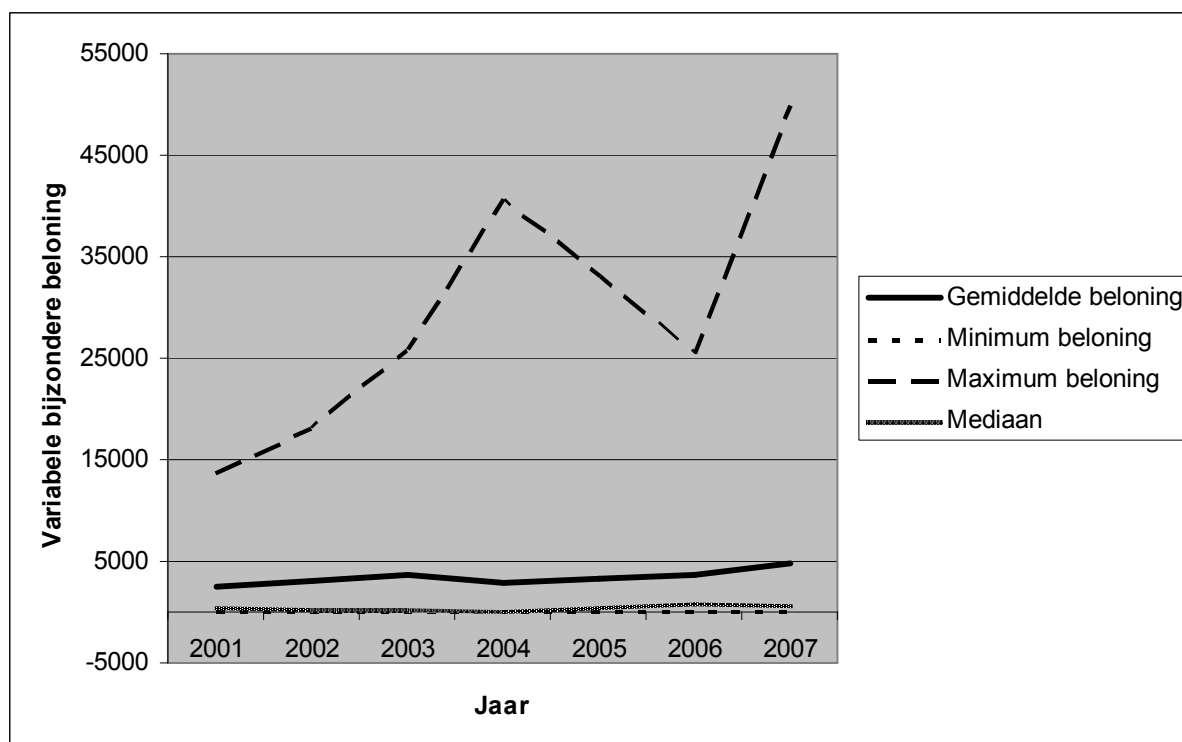
Tabel 4 Vaste bijzondere beloning 2001-2007

Vaste bijzondere beloning								
		Gemiddeld (€)	Stijging in %	Mediaan (€)	Min. (€)	Max. (€)	Std Deviation (€)	N
ZBO's	2001	11.382	-	10.266	0	29.625	6.537	80
	2002	13.426	18%	10.382	0	78.862	11.814	106
	2003	13.014	-3,1%	9.726	0	79.901	11.691	117
	2004	13.195	1,4%	10.305	0	79.737	10.706	142
	2005	-	-	-	-	-	-	-
	2006	13.778	4,4% ²⁰	11.484	0	49.224	8.272	97
	2007	14.916	8,3%	12.566	0	53.501	9.755	104

Variabele bijzondere beloning

De variabele bijzondere beloning bevat alle door de werkgever toegekende bruto toelagen en toeslagen die per jaar in omvang kunnen verschillen zoals bonussen, tantièmes, gratificaties, eenmalige uitkeringen, bewust belonen en winstdelingen. Het bedrag is ook bij deze beloningscomponent gebruteerd. Uitgesloten zijn ontslagvergoedingen, afkoopregelingen en eventuele nabetalings.

Figuur 5 Ontwikkeling van de variabele bijzondere beloning 2001-2007



De hoogte van de variabele bijzondere beloning varieert sterk. De gemiddelde variabele bijzondere beloning wordt sterk beïnvloed door uitschieters naar boven. Dit is te zien aan de standaarddeviatie maar ook aan de mediaan die een stuk lager ligt dan het gemiddelde. Het gemiddelde ligt in de onderzoeksperiode tussen de €2494 in 2001 en €4740 in 2007.

²⁰ De procentuele stijging in 2006 is, doordat er geen data beschikbaar zijn over 2005, gebaseerd op de gemiddelde beloning in 2004.

Dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door de hoogste variabele bijzondere beloning die tussen de €13.613 in 2001 en €49.865 in 2007 ligt. Aan de hand van deze data is te zien dat de meeste topfunctionarissen bij ZBO's geen variabele bijzondere beloning ontvangen.

Tabel 5 Variabele bijzondere beloning 2001-2007

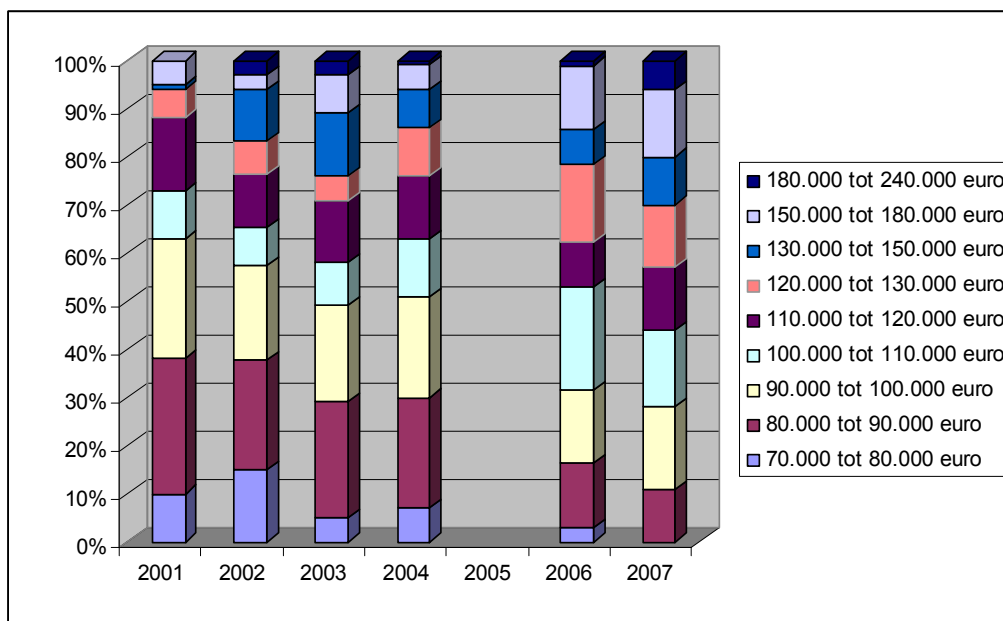
Variabele bijzondere beloning							
		Gemiddeld (€)	Mediaan (€)	Min. (€)	Max. (€)	Std Deviation (€)	N
ZBO's	2001	2.494	295	0	13.613	3.484	80
	2002	3.148	239	0	18.151	4.450	106
	2003	3.641	239	0	25.738	5.541	117
	2004	2.817	0	0	40.562	5.020	142
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	3.685	721	0	25.458	5.484	97
	2007	4.740	621	0	49.865	7.942	104

Beloning geassocieerd naar hoogte

In figuur 6 wordt de gemiddelde beloning in de onderzoeksperiode geassocieerd weergegeven het is namelijk interessant om te analyseren op welke manier de beloningen van topfunctionarissen zijn verdeeld. Bij de analyse van de gegevens is het van belang te weten dat de ondergrens van dit onderzoek in de periode 2001-2007 stijgt van €74.634 naar €83.447. De analyse zal zich dan ook niet richten op de klasse met een beloning tussen de €70.000 en €80.000.

Opvallend bij de analyse van de beloningsklassen is dat er een verschuiving lijkt plaats te vinden van de lagere klassen naar de hogere klassen. De beloningen van de topfunctionarissen bij ZBO's lijken te stijgen, dit is te zien aan de verhoging van het aantal topfunctionarissen in de hoogste klassen.

Figuur 6 Beloning ZBO topfunctionarissen geassocieerd



Tabel 6 Beloning ZBO topfunctionarissen geassocieerd

	2001		2002		2003		2004		2006		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
70.000 tot 80.000 euro	8	10%	16	15%	6	5%	10	7%	3	3%		
80.000 tot 90.000 euro	22	28%	24	23%	28	24%	33	23%	13	13%	11	11%
90.000 tot 100.000 euro	20	25%	21	20%	23	20%	30	21%	15	15%	18	17%
100.000 tot 110.000 euro	8	10%	8	8%	11	9%	17	12%	20	21%	17	16%
110.000 tot 120.000 euro	12	15%	12	11%	15	13%	18	13%	9	9%	13	13%
120.000 tot 130.000 euro	5	6%	7	7%	6	5%	14	10%	16	16%	14	13%
130.000 tot 150.000 euro	1	1%	12	11%	15	13%	11	8%	7	7%	10	10%
150.000 tot 180.000 euro	4	5%	3	3%	9	8%	7	5%	13	13%	15	14%
180.000 tot 240.000 euro			3	3%	4	3%	2	1%	1	1%	6	6%
Totaal	80	100%	106	100%	117	100%	142	100%	97	100%	104	100%

Beloningen geassocieerd in relatie tot ministersalaris en ministersalaris +30%

In figuur 7 worden de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's ingedeeld in 3 klassen. In deze grafiek is rekening gehouden met de wisselende hoogte van het bruto salaris van de minister. In tabel 7 is aangegeven welk niveau het bruto salaris van de Minister in de onderzoeksperiode had.

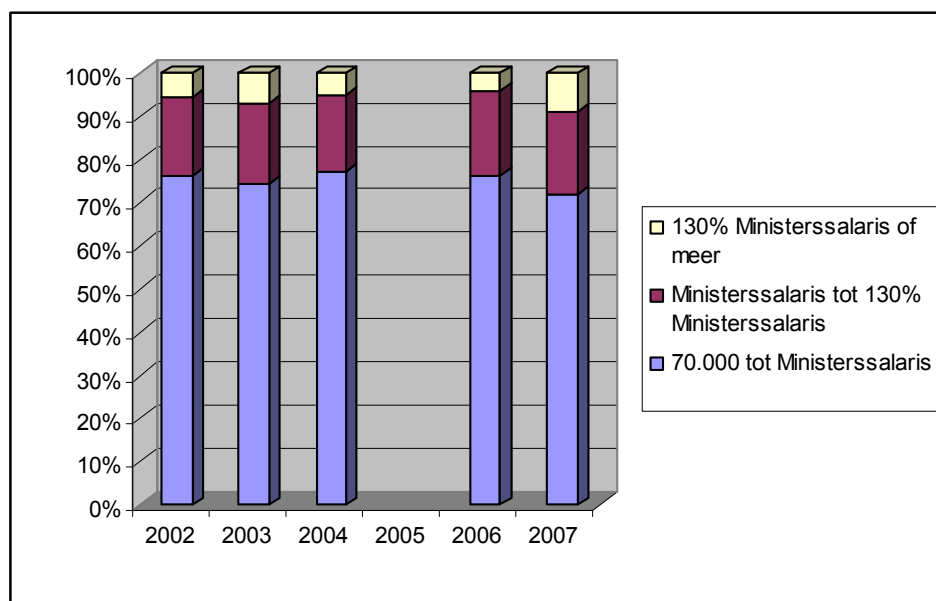
Tabel 7 Bruto beloning minister en 130% bruto beloning minister

Jaar	100% Bruto beloning minister	130% Bruto beloning minister
2001 ²¹	-	-
2002	120.221	156.287
2003	123.418	160.443
2004	123.113	160.047
2005	124.469	161.810
2006	127.397	165.317
2007	131.961	171.550

De eerste klasse bevat topfunctionarissen die een beloning ontvangen die onder het bruto ministersalaris zit. In deze klasse bevindt zich het merendeel van de topfunctionarissen. In de onderzoeksperiode ligt dit percentage rond de 75%. De tweede klasse bevat de topfunctionarissen die een beloning ontvangen die ligt tussen het bruto ministersalaris en 130% van het bruto ministersalaris. In de onderzoeksperiode valt ongeveer 20% van de topfunctionarissen werkzaam bij ZBO's in deze klasse. De derde klasse bestaat uit topfunctionarissen die in de onderzoeksperiode een beloning ontvangen die hoger was dan 130% van het ministersalaris. In de onderzoeksperiode bevindt zich 6% in 2002, 7% in 2003, 5% in 2004, 4% in 2006 en 9% in 2007 van de topfunctionarissen zich in deze klasse zoals te zien is in figuur 7.

²¹ Het bruto ministersalaris in 2001 is niet beschikbaar.

Figuur 7 Beloning geassocieerd in vergelijking met hoogte ministersalaris



In tabel 8 is weergegeven hoe de procentuele verdeling van de topfunctionarissen is met betrekking tot het ministersalaris en 130% van het ministersalaris in de onderzoeksperiode. Er is geen trend zichtbaar in het percentage topfunctionarissen die een beloning ontvangen boven 100% ofwel 130% van het ministersalaris. In de gehele onderzoeksperiode ontvangt ongeveer een kwart van de topfunctionarissen een beloning die hoger is dan het ministersalaris in dat jaar.

Tabel 8 Beloning geassocieerd naar ministersalaris in procenten

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
€70.000 tot Ministerssalaris	76%	74%	77%	-	76%	72%
Ministerssalaris tot 130% Ministerssalaris	18%	19%	18%	-	20%	19%
130% Ministerssalaris of meer	6%	7%	5%	-	4%	9%

Deelconclusie

In deze paragraaf is de ontwikkeling van de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's geanalyseerd zodat er antwoord kan worden gegeven op de eerste deelvraag van dit scriptieonderzoek.

De beloning van de topfunctionarissen bij ZBO's, die bestaat uit de beloningscomponenten functieloon en vaste en variabele bijzondere beloning, is in de periode 2001-2007 toegenomen. Alleen in 2004 is er een lichte daling te zien in de hoogte van de beloning daarna stijgt deze weer in 2006 en 2007.

De gemiddelde procentuele stijging van de beloning in de onderzoeksperiode is 4,2%. Het functieloon kent eenzelfde ontwikkeling en stijgt gemiddeld met 3,7%.

Het niveau van de vaste bijzondere beloning en de variabele bijzondere beloning ligt een stuk lager dan het functieloon. De mediaan bij beide beloningscomponenten is €0 of net daarboven, de meeste topfunctionarissen ontvangen dus geen vaste bijzondere beloning. De standaarddeviatie is bij deze componenten dan ook erg groot. Dit betekent dat het gemiddelde sterk beïnvloed wordt door extreme waarden.

Een kwart van de topfunctionarissen ontvangt een beloning die hoger is dan het bruto ministersalaris. De 130% norm van het bruto ministersalaris geldt als maximum beloning in de semi-publieke sector. Toch ontvangt 4%-9% van de topfunctionarissen volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger ligt dan deze norm. Dit is opmerkelijk omdat de 130% norm van het ministersalaris als maximum beloningsgrens geldt voor de (semi)-publieke sector (adviescommissie Dijkstal, 2004). Verder moet in acht worden genomen dat het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een gematigd beeld geeft van de topbeloningen. Mogelijk is het percentage topfunctionarissen van ZBO's, die de 130% norm van het ministersalaris overschrijdt, hoger.

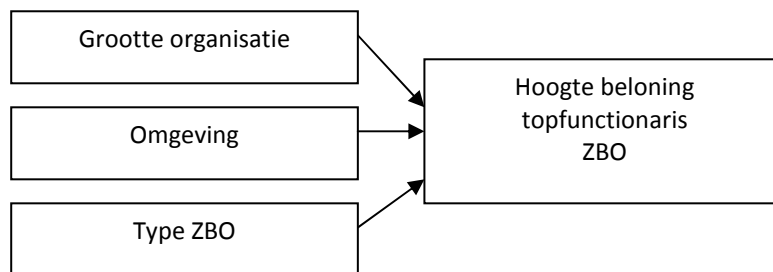
4.2 Factoren die de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's kunnen beïnvloeden

Introductie

In deze paragraaf staat de tweede deelvraag centraal, deze gaat over welke factoren volgens de literatuur en de data die worden gebruikt in dit scriptieonderzoek van invloed kunnen zijn op de hoogte van de beloning van topfunctionarissen van ZBO's.

Op basis van de in dit scriptieonderzoek behandelde literatuur over topbeloningen zijn drie variabelen geselecteerd die aan de hand van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en de Wopt getoetst zullen worden. Deze factoren zijn de grootte van de organisatie, de omgeving en het type ZBO. Deze factoren worden in deze paragraaf nader omschreven en geanalyseerd.

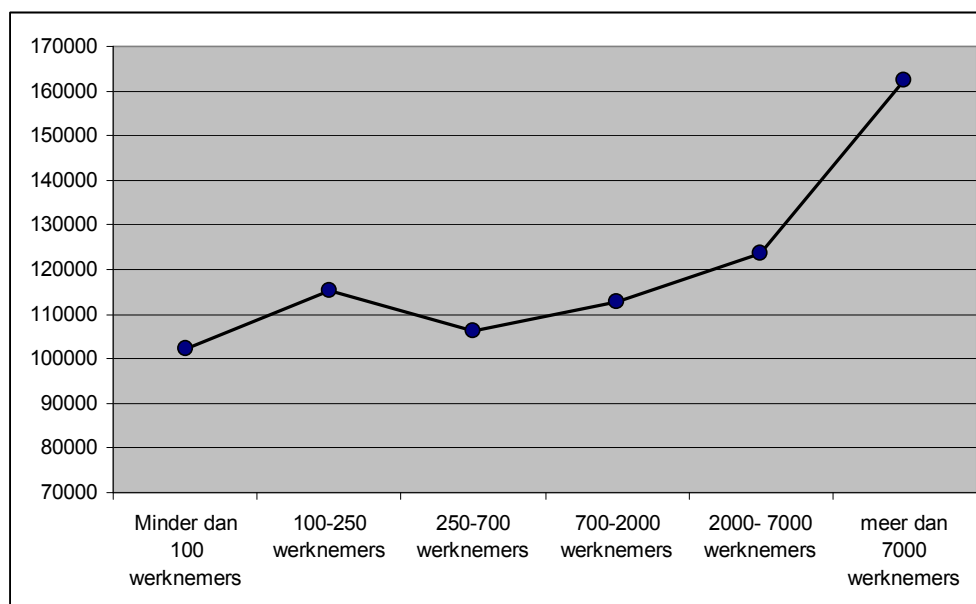
Figuur 8 Factoren die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de beloning bij een topfunctionaris van een ZBO



Grootte organisatie

Volgens de beloningsliteratuur heeft de grootte van de organisatie invloed op de hoogte van de topbeloningen. Het uitgangspunt is dan dat hoe groter de organisatie des te hoger het niveau van de topbeloning zou moeten zijn. Met behulp van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is de relatie tussen de grootte van de organisatie en het niveau van de topbeloningen bij ZBO's geanalyseerd.

Figuur 9 Gemiddelde beloning naar aantal werknemers 2001-2007



In figuur 9 is het aantal werknemers afgezet tegen de hoogte van de beloning van de topfunctionaris bij een ZBO. Per categorie werknemers, bijvoorbeeld de categorie 'minder dan 100 werknemers', is het gemiddelde genomen van de gemiddelde beloningen van de gehele onderzoeksperiode (2001-2007). De categorieën zijn gelijk aan de onderverdeling die in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens gemaakt is. Te zien is dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de beloning van een topfunctionaris werkzaam bij een ZBO met minder dan 100 werknemers en de topbeloning bij een ZBO met meer dan 7000 werknemers. Tussen de categorieën 100-259 werknemers, 250-700 werknemers, 700-2000 werknemers en de categorie 2000-7000 werknemers zijn kleine verschillen waarneembaar maar deze zijn niet dermate groot dat er een duidelijke lijn in zit. Dit omdat het niveau van de topbeloning bij een organisatie met 100-250 werknemers gemiddeld hoger ligt dan het niveau van de topbeloning bij een organisatie met 250-700 en 700-2000 werknemers.

De populatie verschilt per categorie. Zeker in de categorieën '2000-7000 werknemers' (N= 10) en 'meer dan 7000 werknemers' (N=3) is het aantal topfunctionarissen, waarvan het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens data heeft, gering. Dit wordt veroorzaakt doordat er minder ZBO's zijn die meer dan 2000 werknemers hebben. Het gemiddelde zal in deze categorieën dan ook sterker beïnvloed kunnen worden door uitschieters. De populatie bij de categorie 'minder dan 100 werknemers' (N=45) is het grootst gevolgd door de categorie '100-250 werknemers' (N=22).

Tabel 9 Gemiddelde beloning naar aantal werknemers per jaar

	Minder dan 100 werknemers (€)	N	100 - 250 werknemers (€)	N	250 - 700 werknemers (€)	N	700 - 2.000 werknemers (€)	N	2.000 - 7.000 werknemers (€)	N	Meer dan 7.000 werknemers (€)	N
2001	92.933	34	114.587	14	99.053	11	97.779	15	116.429	6	-	-
2002	91.818	42	125.033	13	102.342	12	100.490	23	122.067	13	161.023	3
2003	104.072	51	113.310	21	127.865	4	103.129	20	118.386	17	163.102	4
2004	101.678	61	110.087	35	105.456	14	111.297	21	128.953	6	-	-
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	107.601	40	110.114	24	95.181	3	131.918	18	126.158	8	153.812	1
2007	114.979	40	118.584	26	106.412	3	132.886	20	128.741	8	171.256	3
Gemiddelde 2001-2007	102.180	45	115.286	22	106.052	8	112.917	20	123.456	10	162.298	3

Omgeving van de ZBO

In dit gedeelte wordt onderzocht in welke mate de omgeving van de ZBO van invloed is op de hoogte van de beloning van een topfunctionaris. Met omgeving wordt in dit scriptieonderzoek de omgeving bedoeld waarin de ZBO werkzaam is. Een voorbeeld hiervan is omgeving van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van het AOW-pensioen, de nabestaandenuitkering ANW, de kinderbijslag en enkele andere regelingen. In de omgeving van deze ZBO bevinden zich bijvoorbeeld grote organisaties in de zakelijke dienstverlening, zorgverzekeraars en pensioenverzekeraars (www.svb.nl).

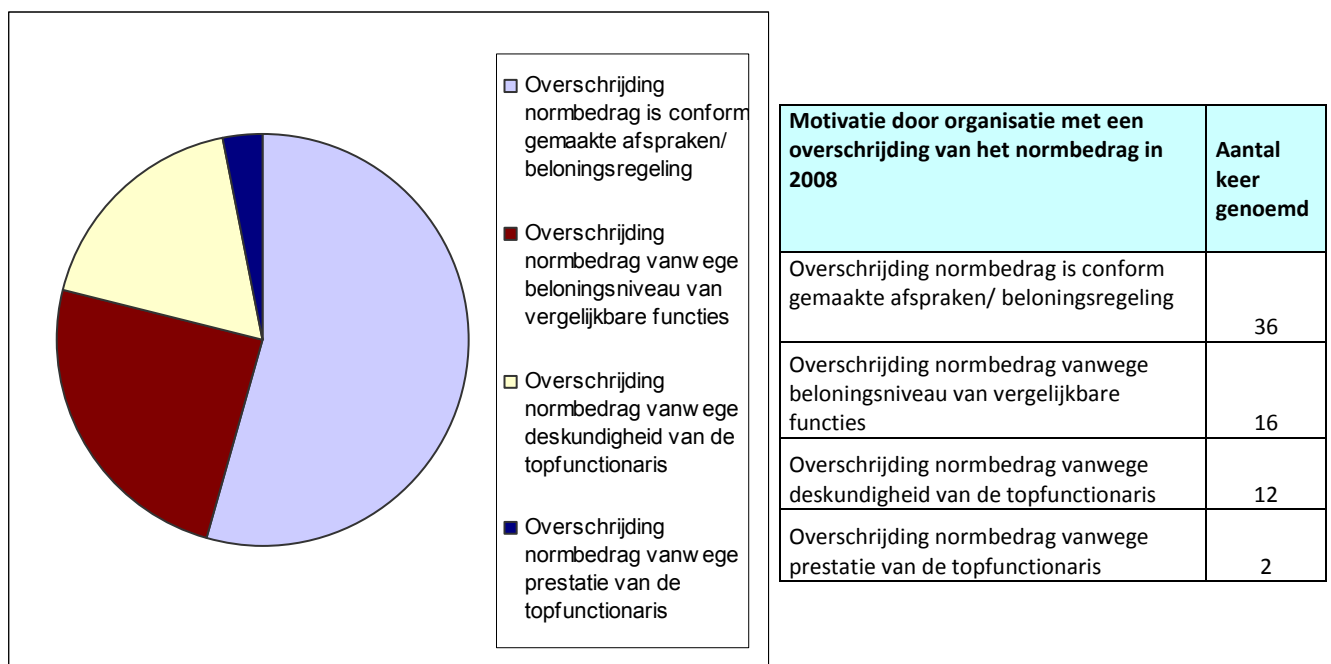
Met behulp van de gegevens van 2007 en 2008 van de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (Wopt) wordt deze analyse uitgevoerd. In de Wopt gegevens staan de overschrijdingen van 2008 vermeld met daarbij tevens de beloningsgegevens over 2007. Door middel van een korte motivering wordt door de organisatie uitgelegd waarom volgens de betreffende ZBO het normbedrag door de topfunctionaris is overschreden. Het gaat dus om een motivering opgesteld door de organisatie die een topfunctionaris in dienst heeft die de Wopt-norm heeft overschreden.

In het kader van deze analyse zijn de door de organisaties aangebrachte motiveringen gecategoriseerd om te bepalen waarom, volgens de organisaties zelf, het normbedrag is overschreden. De motivatie voor de overschrijding is onderverdeeld in de volgende categorieën:

- overschrijding normbedrag is conform gemaakte afspraken/ beloningsregeling;
- overschrijding normbedrag vanwege beloningsniveau van vergelijkbare functies;
- overschrijding normbedrag vanwege deskundigheid van de topfunctionaris;
- overschrijding normbedrag vanwege prestatie van de topfunctionaris.

In figuur 10 is de verdeling te zien en op de volgende pagina worden de categorieën geanalyseerd.

Figuur 10 Motivatie van ZBO's op overschrijding Wopt-normbedrag 2008



Categorie A: Overschrijding normbedrag is conform gemaakte afspraken/ beloningsregeling

Hiermee wordt bedoeld dat de motivatie voor de overschrijding van het normbedrag het gevolg is van gemaakte afspraken door of met de ZBO met betrekking tot de beloning van de topfunctionaris.

De meeste overschrijdingen van het normbedrag in 2008 worden gemotiveerd met het argument dat de hoogte van de topbeloning conform gemaakte afspraken is. Deze afspraken worden in veel gevallen door het bestuur gemaakt maar ook door de betreffende minister of rechtspositieregelingen. Een voorbeeld van een overschrijding in deze categorie is door een functionaris werkzaam bij Dienst voor het Kadaster en andere openbare registers. De motivering luidt: *'De bezoldiging van de leden van de Raad van Bestuur is vastgesteld op basis van bestaande beloningsregelingen van het Kadaster'*.

Categorie B: Overschrijding normbedrag vanwege beloningsniveau van vergelijkbare functies

Met deze motivering wordt bedoeld dat de hoogte van de beloning wordt afgestemd met vergelijkbare functies binnen de sector. Wanneer een ZBO deze motivatie geeft zou de omgeving van invloed zijn op de beloning omdat er wordt gekeken naar vergelijkbare functies om de hoogte van de beloning vast te stellen. Met name bij de Sociale Verzekeringsbank en de Stichting Autoriteit Financiële Markten is dit een veelgenoemde motivatie. Een gedeelte van de motivatie van de AFM voor de overschrijding van het Wopt-bedrag in 2008 luidt: *'Deze hogere beloning hangt samen met het feit dat de toezichhoudende taken van de AFM een specialistisch karakter hebben. De AFM concurreert daardoor bij het aantrekken van medewerkers met de financiële marktsector. De AFM zoekt immers deskundige en ervaren medewerkers en bestuurders met een achtergrond als (register)accountant, specialist in financieel recht, financieel analist, effectenspecialisten en dergelijke, en met werkervaring bij grote accountantskantoren, advocatenkantoren of financiële instellingen'*. De AFM motiveert dat de beloningen een relatie dienen te hebben met de arbeidsvoorwaarden van dergelijke functies in dezelfde sector om deskundige en ervaren medewerkers aan te kunnen trekken. Naast dit argument noemen deze organisaties veelal dat de deskundigheid van de functionaris tevens een belangrijke oorzaak is voor de overschrijding van het normbedrag. Deze motivatie wordt uitgewerkt in het volgende gedeelte.

Categorie C: Overschrijding normbedrag vanwege deskundigheid van de topfunctionaris

Deskundigheid van de topfunctionaris is voor een aantal ZBO's een motivatie voor het overschrijden van het normbedrag. De topfunctionaris wordt dan beloond vanwege de deskundigheid in zijn of haar vakgebied. Bij de Sociale Verzekeringsbank en de Stichting Autoriteit Financiële Markten is naast de gemaakte afspraken en de vergelijking met andere functies binnen de sector de deskundigheid van de topfunctionaris een belangrijke motivatie voor het overschrijden van het normbedrag.

Categorie D: Overschrijding normbedrag vanwege prestatie van de topfunctionaris

De prestatie van de topfunctionaris kan invloed hebben op de hoogte van de beloning. Bij de Rijksdienst Wegverkeer en de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam is dit het geval en wordt de overschrijding gemotiveerd door de prestatie van de topfunctionaris. Deze motivatie wordt alleen door deze twee ZBO's gebruikt en lijkt dus niet van grote invloed te zijn op de hoogte van de topbeloningen van ZBO's.

De motiveringen van de ZBO's op het overschrijden van het normbedrag bevatten veelal een combinatie van motiveringen. De overschrijding van het normbedrag wordt in de meeste gevallen gemotiveerd door te melden dat de overschrijding conform gemaakte afspraken is. In toevoeging daarop wordt de overschrijding in veel gevallen afgestemd op de hoogte van de beloning bij vergelijkbare functies bij organisaties die actief zijn in dezelfde of een vergelijkbare sector. Daarnaast is de deskundigheid van de topfunctionaris een reden om het normbedrag te overschrijden.

Op basis van deze resultaten zou gesteld kunnen worden dat de omgeving waarin de ZBO actief is volgens de organisatie zelf een verklaring biedt voor de hoogte van de topbeloning. Dit wordt versterkt door het aantal ZBO's die actief zijn in de financiële sector. De overschrijdingen van het normbedrag bij deze ZBO's wordt volgens de organisatie zelf veroorzaakt doordat deze organisaties de beloningen afstemmen op topfunctionarissen actief in eenzelfde omgeving. De ZBO's die actief zijn in een omgeving die toezicht houdt op bijvoorbeeld financiële instellingen geven aan dat ze qua beloning moeten concurreren op een krappe arbeidsmarkt om geschikte functionarissen aan te trekken.

Type ZBO

In dit scriptieonderzoek is het type ZBO een factor die van invloed zou kunnen zijn op de hoogte van de beloning van een topfunctionaris werkzaam bij een ZBO. Met type wordt het onderscheid bedoeld tussen de naar privaatrecht ingestelde ZBO's en de naar publiekrecht ingestelde ZBO's. In dit gedeelte wordt het niveau van de gemiddelde beloning tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's vergeleken en ook de hoogte van de verschillende beloningscomponenten. Bij de beloningscomponenten zal de gemiddelde beloning weergegeven worden maar ook de hoogste beloning en de mediaan. Op deze manier wordt er een goed beeld geschetst van het niveau van de beloningen bij de ZBO's.

Het aantal topfunctionarissen per type is tevens van belang bij de analyse van de mogelijke verschillen tussen de ZBO's. Doordat het aantal publiekrechtelijke ZBO's hoger fors hoger is dan het aantal privaatrechtelijke ZBO's is er ook een verschil in het aantal respondenten waarvan data beschikbaar zijn. Bij de publiekrechtelijke ZBO's ligt dit gemiddelde in de onderzoeksperiode rond de 89 topfunctionarissen terwijl dit bij de privaatrechtelijke ZBO's rond de 19 topfunctionarissen ligt. Opvallend is de piek in het aantal respondenten in 2004. Dit hogere aantal respondenten zou de daling in de gemiddelde beloning en functieloon kunnen verklaren doordat het gemiddelde minder sterk beïnvloed wordt door extreme waarden. Hierdoor wordt het gemiddelde bij de privaatrechtelijke ZBO's sterker beïnvloed door uitschieters.

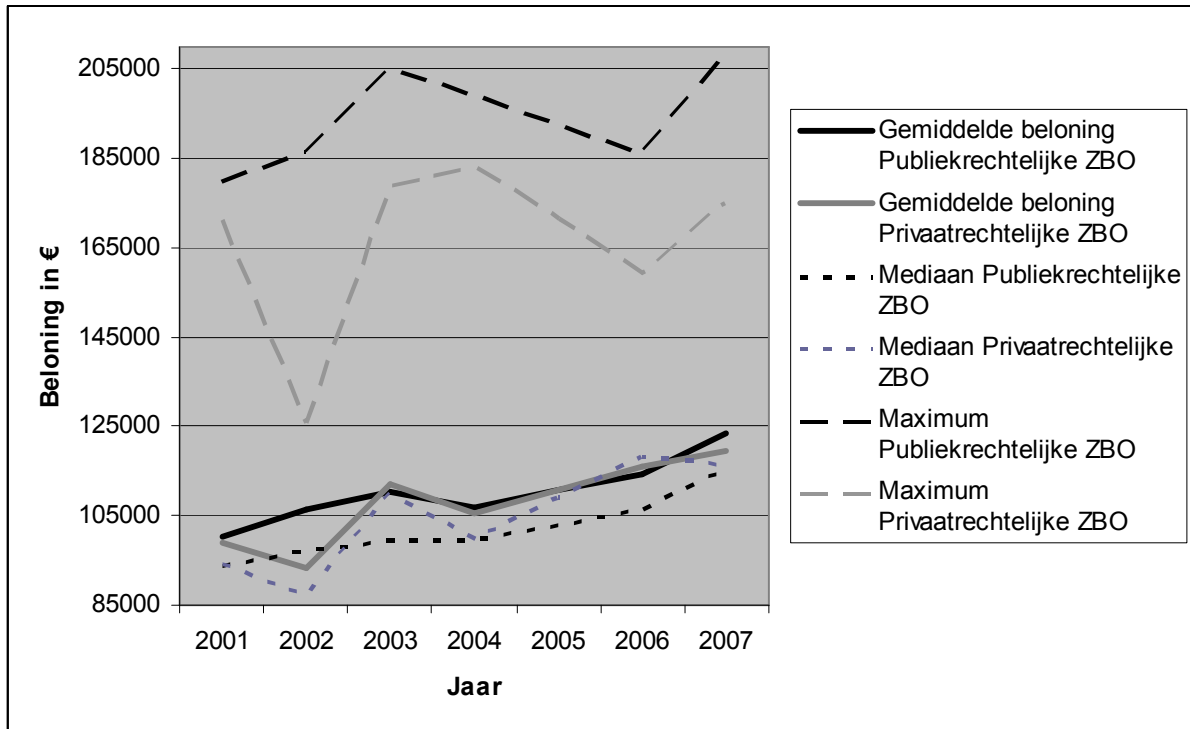
De verschillen tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke ZBO's worden behandeld in deze paragraaf aan de hand van de beloning maar ook het functieloon, de vaste bijzondere beloning en de factor bijzondere beloning.

Het aantal publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid is in de onderzoeksperiode 45 en het aantal fulltime privaatrechtelijke ZBO's is 29. Deze aantallen bevatten ook clusters van ZBO's zoals de Kamer van Koophandel welke verschillende regionale vestigingen bevat (almanak.zboregister.overheid.nl).

Beloning

De beloning bevat het functieloon, de vaste bijzondere beloning en de variabele bijzondere beloning. In figuur 11 is het niveau van de beloningen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's weergegeven.

Figuur 11 Ontwikkeling van de beloningen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's 2001-2007



Volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zijn er geen grote verschillen tussen het niveau van de beloningen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. De ontwikkeling kent eenzelfde soort lijn maar de privaatrechtelijke ZBO's kennen een iets sterkere stijging in 2003 en een iets sterkere daling in 2004 dan de publiekrechtelijke ZBO's. De gemiddelde totale beloning van de privaatrechtelijke ZBO's ligt in 2001, 2002, 2004 en 2007 iets onder het niveau van de publiekrechtelijke ZBO's maar in de jaren 2003 en 2006 ligt deze iets boven het niveau van de topbeloningen van de publiekrechtelijke ZBO's.

Bij beide typen ZBO's is de gemiddelde beloning gestegen in de periode 2001-2007. De gemiddelde stijging van de beloning bij publiekrechtelijke ZBO's bedroeg 4,3% en bij de privaatrechtelijke ZBO's bedroeg deze ook 4,3%. Dit betekent dat de ontwikkeling van de beloning van topfunctionarissen van ZBO's gelijk is.

Er zijn wel verschillen waarneembaar tussen de hoogste beloning bij de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. Het maximum bij de publiekrechtelijke ZBO's ligt de gehele onderzoeksperiode hoger dan de hoogste beloning bij de privaatrechtelijke ZBO's.

De maximum beloning bij de privaatrechtelijke ZBO's ligt in 2007 op €174.886. Met behulp van de Woptgegevens van 2008, die ook beloningsgegevens bevat van 2007, is te zien dat 7 functionarissen van de St. Autoriteit Financiële Markten in 2007 een hogere beloning ontvingen dan €174.886. De beloning van de 7

topfunctionarissen bij de AFM die in 2008 de Wopt-norm overschrijden varieert in 2007 van €184.781 tot €371.321. Dit geeft aan dat niet alle ZBO's aan het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens hebben meegewerkt. Dit geeft in dit geval een gematigd beeld van de maximum beloning bij privaatrechtelijke ZBO's.

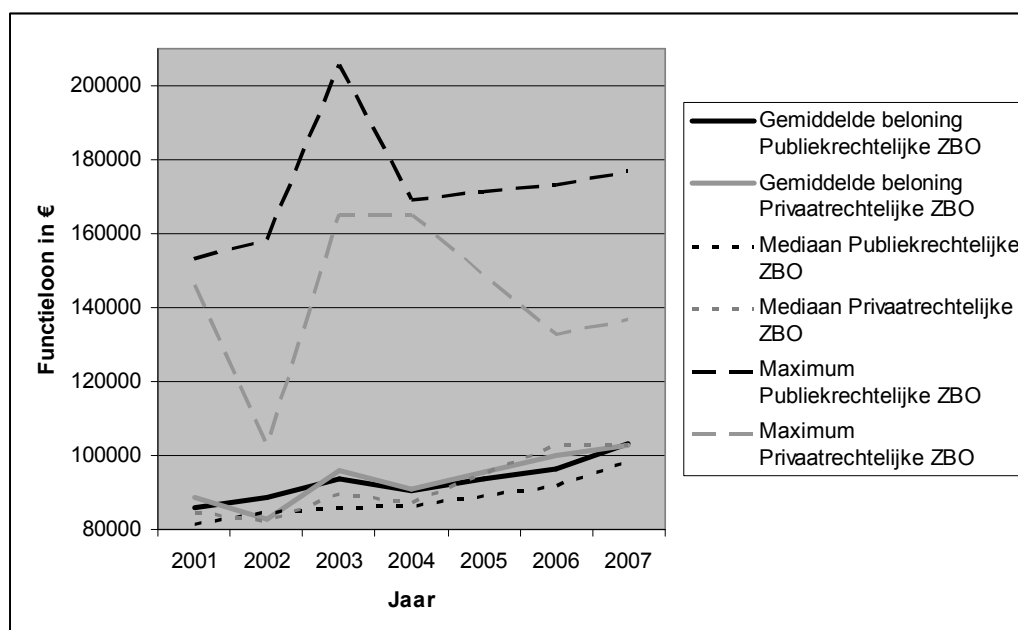
Tabel 10 Overzicht beloningen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's 2001-2007

Beloning							
		Gemiddeld	Mediaan	Min.	Max.	Std Deviation	N
Publiekrechtelijke ZBO's	2001	100.433	93.833	75.153	179.947	21.278	69
	2002	106.239	97.043	75.514	186.355	27.029	93
	2003	110.207	99.452	77.784	205.375	29.491	99
	2004	107.060	99.511	78.401	199.173	24.909	112
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	114.081	106.571	79.548	186.062	26.179	78
	2007	123.403	115.412	85.839	208.835	32.114	85
Privaatrechtelijke ZBO's	2001	98.991	94.317	75.761	170.956	26.733	11
	2002	93.146	87.013	78.241	125.662	16.465	13
	2003	111.984	109.712	80.388	179.138	26.293	18
	2004	105.362	100.009	77.575	183.193	22.372	30
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	116.243	118.003	79.568	159.466	21.371	19
	2007	119.569	116.581	83.662	174.886	24.257	19

Functieloon

Het functieloon bestaat uit het brutoloon exclusief toelagen, toeslagen en andere vaste vergoedingen zoals vakantiegeld of eindejaarsuitkering. In figuur 12 de ontwikkeling van het functieloon van topfunctionarissen bij publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke ZBO's weergegeven. De ontwikkeling van het functieloon is vergelijkbaar met die van de totale beloning. Dit komt doordat deze beloningscomponent hiervan voor 80%-90% deel uitmaakt.

Figuur 12 Ontwikkeling functieloon van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's 2001-2007



De ontwikkeling van het functieloon bij beide typen ZBO's verschilt van de totale beloning doordat het gemiddelde functieloon van de privaatrechtelijke ZBO's in de jaren 2001, 2003, 2004 en 2006 het niveau van het functieloon van de publiekrechtelijke ZBO's overstijgt. Terwijl dit bij de totale beloning alleen in 2003 en 2007 het geval was.

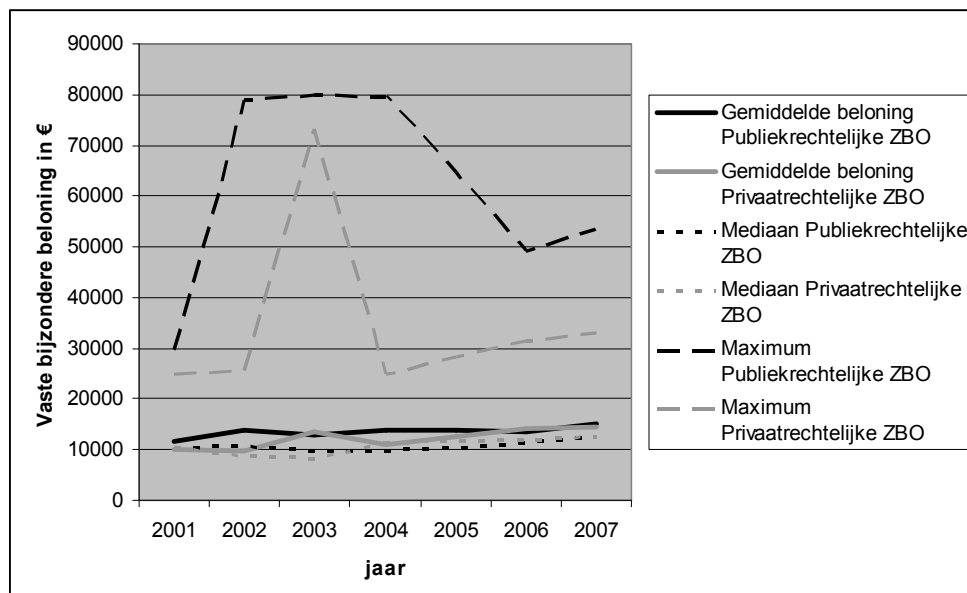
Tabel 11 Overzicht functieloon van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's

Functieloon							
		Gemiddeld	Mediaan	Min.	Max.	Std Deviation	N
Publiekrechtelijke ZBO's	2001	85.960	81.339	56.937	153.247	17.460	69
	2002	88.815	84.696	64.966	158.400	19.315	93
	2003	93.482	85.939	66.736	205.375	23.464	99
	2004	90.613	86.200	66.672	169.296	18.349	112
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	96.322	91.934	64.176	173.247	20.402	78
	2007	103.108	98.108	67.122	176.604	24.668	85
Privaatrechtelijke ZBO's	2001	88.862	84.569	67.980	146.116	22.015	11
	2002	82.654	82.419	64.332	102.938	13.508	13
	2003	95.713	89.502	67.000	164.796	24.640	18
	2004	90.974	87.089	66.264	164.796	20.825	30
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	99.995	102.630	70.536	132.776	18.483	19
	2007	102.768	102.918	71.004	136.920	19.997	19

Vaste bijzondere beloning

De vaste bijzondere beloning bevat alle door de werkgever gegarandeerde bruto toelagen en toeslagen zoals bijvoorbeeld vakantiegeld en eindejaarsuitkering. Opvallend bij de vaste bijzondere beloning van de topfunctionarissen bij ZBO's is dat deze variëren van €0 tot €79.901. De standaarddeviatie is dan ook erg groot bij de vaste bijzondere beloning. Dit heeft invloed op de gemiddelde vaste bijzondere beloning die hierdoor hoger uitvalt dan de mediaan. De topfunctionarissen van privaatrechtelijke ZBO's ontvangen gemiddeld een lagere vaste bijzondere beloning dan de topfunctionarissen bij publiekrechtelijke ZBO's. Zoals te zien is in de grafiek kent de ontwikkeling van de vaste bijzondere beloning een stijgende trend.

Figuur 13 Ontwikkeling vaste bijzondere beloning bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's



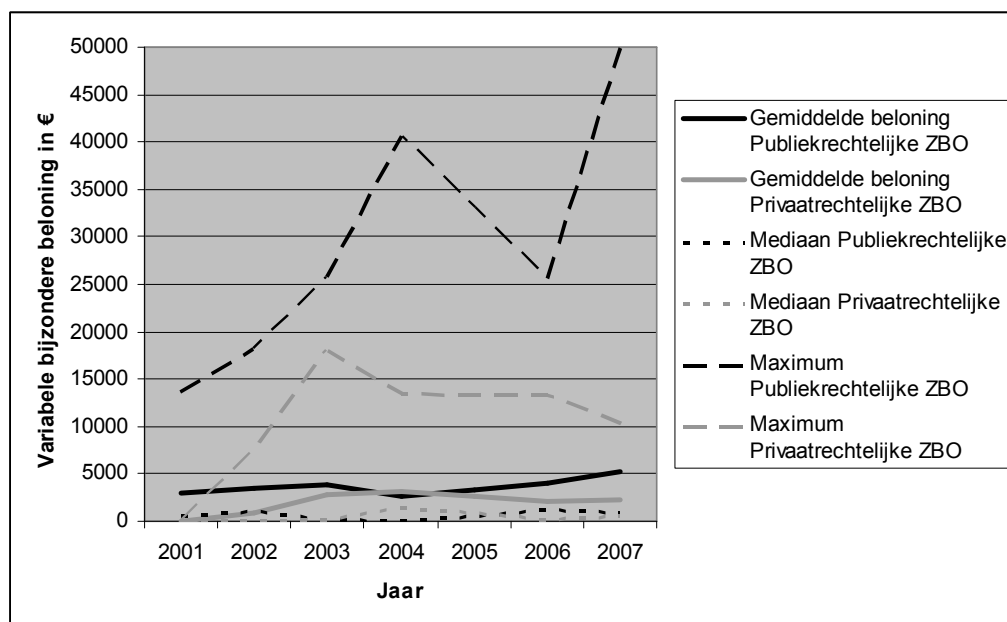
Tabel 12 Overzicht vaste bijzondere beloning van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's

Vaste bijzondere beloning							
		Gemiddeld	Mediaan	Min.	Max.	Std Deviation	N
Publiekrechtelijke ZBO's	2001	11.582	10.244	0	29.625	6.573	69
	2002	13.953	10.548	0	78.862	12.367	93
	2003	12.944	9.779	0	79.901	10.861	99
	2004	13.737	9.648	0	79.737	11.663	112
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	13.683	11.245	1959	49.224	8.506	78
	2007	15.009	12.566	0	53.501	9.997	85
Privaatrechtelijke ZBO's	2001	10.130	10.288	0	24.840	6.468	11
	2002	9.658	8.781	0	25.541	5.592	13
	2003	13.400	8.220	0	73.000	15.891	18
	2004	11.171	11.374	0	24.969	5.594	30
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	14.167	11.874	0	31.595	7.432	19
	2007	14.499	12.479	0	32.899	8.830	19

Variabele Bijzondere Beloning

De variabele bijzondere beloning bevat alle door de werkgever toegekende bruto toelagen en toeslagen die per jaar in omvang kunnen verschillen.

Figuur 14 Ontwikkeling variabele bijzondere beloning bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's



De hoogte van de variabele bijzondere beloning varieert sterk bij zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke ZBO's. De gemiddelde variabele bijzondere beloning wordt sterk beïnvloed door uitschieters naar boven. Het niveau van de gemiddelde variabele bijzondere beloning van de topfunctionarissen ligt bij de privaatrechtelijke ZBO's, met uitzondering van 2004, lager dan bij de publiekrechtelijke ZBO's. Dit is ook het

geval bij de hoogst uitgekeerde variabele bijzondere beloning. In de gehele onderzoeksperiode ligt volgens de data in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens de hoogste variabele bijzondere beloning hoger dan bij de privaatrechtelijke ZBO's. De hoogte van de variabele bijzondere beloning stijgt bij beide typen ZBO's in de onderzoeksperiode.

Tabel 13 Overzicht variabele bijzondere beloning van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's

Variabele bijzondere beloning							
		Gemiddeld	Mediaan	Min.	Max.	Std Deviation	N
Publiekrechtelijke ZBO's	2001	2.892	454	0	13.613	3.596	69
	2002	3.471	1.110	0	18.151	4.594	93
	2003	3.780	239	0	25.738	5.595	99
	2004	2.709	0	0	40.562	5.268	112
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	4.075	1.199	0	25.458	5.815	78
	2007	5.286	881	0	49.865	8.574	85
Privaatrechtelijke ZBO's	2001	0	0	0	0	0	11
	2002	833	0	0	7.431	2.194	13
	2003	2.872	240	0	18.000	5.323	18
	2004	3.218	1.364	0	13.539	4.011	30
	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	2.081	220	0	13.204	3.518	19
	2007	2.301	521	0	10.312	3.187	19

Deelconclusie

Volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens zijn er geen grote verschillen tussen het niveau van de beloning van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. Bij beide typen ZBO's is de gemiddelde beloning gestegen in de periode 2001-2007. De gemiddelde stijging bedroeg bij de publiekrechtelijke ZBO's 4,3% en de privaatrechtelijke ZBO's kennen tevens een stijging van 4,3%.

Bij de beloningscomponenten functieloon, vaste bijzondere beloning en variabele bijzondere beloning zijn ook geen opmerkelijke verschillen te zien in de onderzoeksperiode. Opvallend verschil met de privaatrechtelijke ZBO's is dat een topfunctionaris bij een publiekrechtelijke ZBO in de gehele onderzoeksperiode de hoogste beloning ontvangt.

4.3 Loonontwikkeling topbeloningen overheidssectoren en minister

Introductie

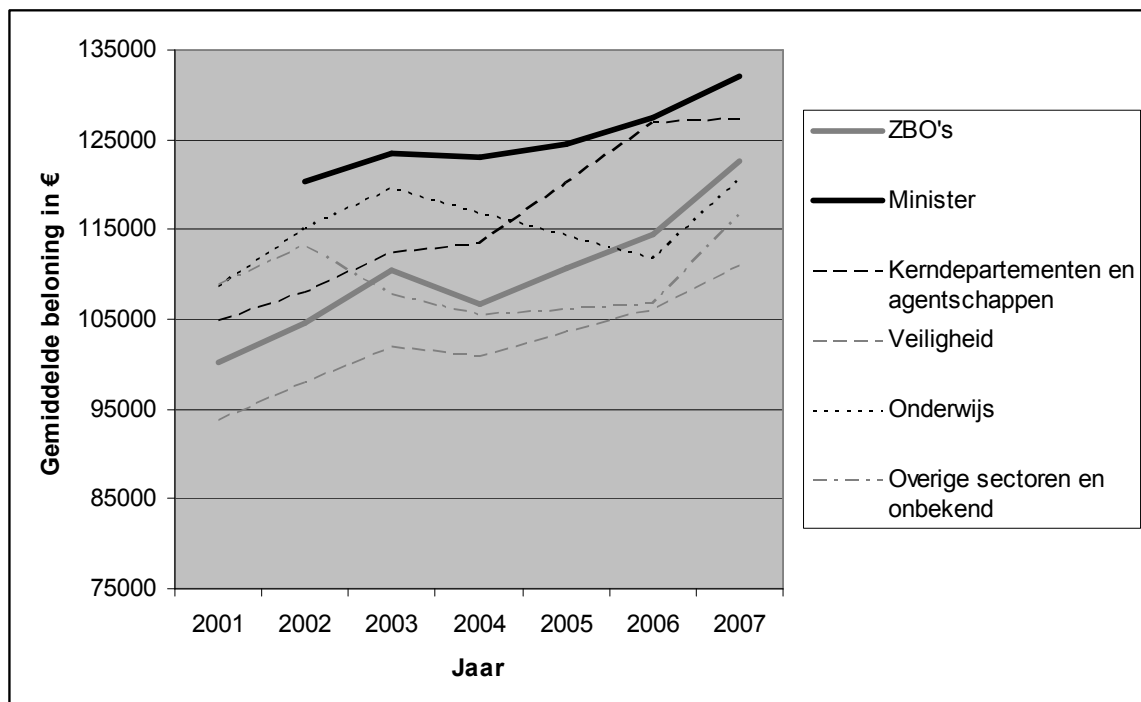
In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit scriptieonderzoek. Deze gaat over de verschillen in loonontwikkeling tussen de topbeloningen bij de privaatrechtelijke ZBO's en de publiekrechtelijke ZBO's en de topbeloningen bij de overheidssectoren en de minister. Voor de beloning van de minister is gekozen omdat deze door de Commissie Dijkstal als de algemene norm voor de beloningen in de publieke sector wordt gebruikt. Voor de overheidssectoren is gekozen omdat de privaatrechtelijke ZBO's en de publiekrechtelijke ZBO's deel uit maken van de deze overheidssectoren en het interessant is om te onderzoeken hoe groot de beloningsverschillen tussen deze verschillende typen organisaties zijn.

In deze paragraaf zal het niveau van de beloning worden onderzocht, dit is een optelsom van het functieloon, de vaste bijzondere beloning en de variabele bijzondere beloning. De overheidssectoren die in dit scriptieonderzoek worden geanalyseerd zijn de sectoren 'veiligheid', 'onderwijs', 'kerndepartementen en agentschappen' en de groep 'overige sectoren'.

Niveau van de beloningen

Voor de weergave van deze ontwikkeling is gebruik gemaakt van het bruto ministersalaris. In onderstaande tabel is de gemiddelde beloning van de topfunctionarissen bij de overheidssectoren en het ministersalaris weergegeven op basis van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Dit kan dus, zoals eerder beschreven, een gematigd beeld geven van de hoogte van de topbeloningen.

Figuur 15 Niveau en ontwikkeling van de gemiddelde beloningen van ZBO's, minister en overheidssectoren



Niveau gemiddelde beloning

Volgens figuur 15 blijft de gemiddelde beloning van alle overheidssectoren onder het bruto ministersalaris. Maar ook voor deze grafiek geldt de opmerking dat het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een gematigd beeld zou kunnen geven van de werkelijkheid, zoals in 4.1.3 beschreven. De Kerndepartementen en de agentschappen zouden volgens de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens qua niveau van de gemiddelde beloning nog het dichtst bij het niveau van het ministersalaris zitten. De sector Onderwijs zit qua beloningsniveau, met uitzondering van 2006 en 2007, boven het niveau van de topbeloningen bij ZBO's. De sector Veiligheid en grotendeels ook de Overige sectoren zitten onder het gemiddelde beloningsniveau van de topbeloningen van de ZBO's.

De gemiddelde stijging van de topbeloningen bij ZBO's is het hoogst met 4,2%. Bij de Kerndepartementen en agentschappen is dit 4%, gevolgd door de sector Veiligheid met 3,5%, sector Onderwijs met 2,2% en in de Overige sectoren stijgt de beloning gemiddeld met 1,5%. De beloning van de minister stijgt gemiddeld met 1,9%.

De procentuele groei van topbeloningen²² in de commerciële sector is volgens onderzoek van Straathof et al. (2010) bij beursgenoteerde bedrijven tussen 1999- en 2005 8,9%. De brutobeloning was in 1999 €486.000 en is gestegen naar €811.800 in 2005. Bij niet-beursgenoteerde bedrijven is dit percentage in dezelfde periode 5,8% en stijgt de beloning van €275.000 in 1999 naar €385.000 in 2005 (Straathof et al, 2010). Deze percentages zijn gebaseerd op CBS-data van 52 beursgenoteerde ondernemingen en 198 niet-beursgenoteerde ondernemingen. De conclusie van Straathof et al. (2010) is dan ook dat de topbeloningen in de publieke sector achterblijven bij die van topbestuurders in het bedrijfsleven. De resultaten in dit scriptieonderzoek bevestigen deze conclusie.

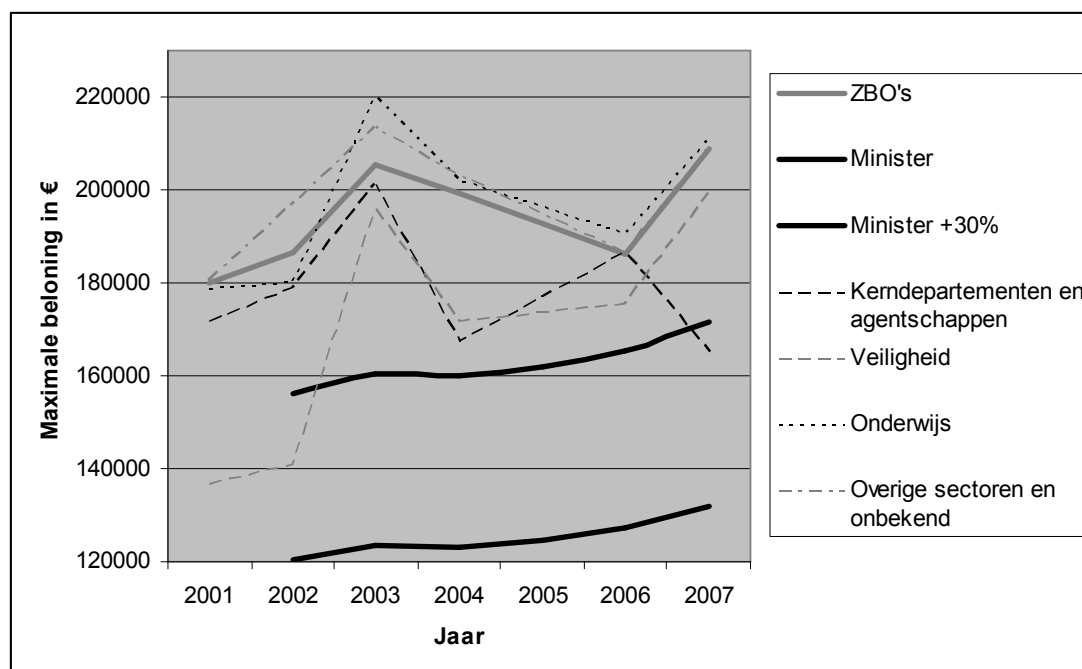
Tabel 14 Niveau gemiddelde beloning ZBO's, minister en overheidssectoren

	ZBO's	N	<i>Stijging %</i>	Minister	<i>Stijging %</i>	Kerndepartementen en agentschappen	N	<i>Stijging %</i>
2001	100.235	80		-		104.778	118	
2002	104.633	106	4,4%	120221	-	107.996	129	3,1%
2003	110.480	117	5,6%	123418	2,7%	112.372	149	4,1%
2004	106.701	142	-3,4%	123113	-0,3%	113.473	120	1%
2005	-	-	-	124469	1,1%	-	-	-
2006	114.505	97	7,3%	127397	2,4%	126.912	77	11,8%
2007	122.702	104	7,2%	131961	3,6%	127.176	76	0,2%
<i>Gemiddelde stijging in % 2001-2007</i>			4,2%		1,9%			4%

²² Topbeloningen worden in dit onderzoek gedefinieerd als de hoogste beloning binnen een onderneming.

	Veiligheid	N	Stijging %	Onderwijs	N	Stijging %	Overige sectoren	N	Stijging %
2001	93.677	57		108.593	121		108.774	759	
2002	97.841	77	4,5%	115.035	143	5,9%	113.166	891	4%
2003	101.864	97	4,1%	119.532	229	3,9%	107.678	157	-4,9%
2004	100.860	84	-1%	116.848	206	-2,3%	105.365	457	-2,2%
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	106.082	59	5,2%	111.673	191	-4,4%	106.686	155	1,3%
2007	110.844	67	4,5%	120.548	190	8%	116.587	175	9,3%
<i>Gemiddelde stijging in % 2001-2007</i>			3,5%			2,2%			1,5%

Figuur 16 Ontwikkeling en niveau maximale beloning ZBO's, minister en overheidssectoren



In figuur 16 wordt de ontwikkeling van de hoogste beloning bij de ZBO's en overheidssectoren in de onderzoeksperiode weergegeven. In de grafiek is tevens het niveau van het ministersalaris en het ministersalaris +30% weergegeven. Het is belangrijk om op te merken dat het in deze grafiek gaat om de maximale beloning van topfunctionarissen volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. De hoogste beloning is slechts gebaseerd op één functionaris maar toch kan geconcludeerd worden dat in de gehele onderzoeksperiode er topfunctionarissen zijn die boven het ministersalaris maar ook boven het ministersalaris+30% worden beloond. In paragraaf 4.1 is deze groep reeds beschreven.

4.4 Ontwikkeling van de beloningen bij topfunctionarissen van ZBO's en BBRA

In deze paragraaf wordt onderzocht of er verschillen zijn tussen de ontwikkeling van de beloningen bij de topfunctionarissen en de beloningsontwikkeling bij de werknemers van ZBO's in de periode 2001-2007. Voor het antwoord op deze vierde deelvraag wordt gebruik gemaakt van de loonontwikkeling bij het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren welke geldt als maatstaf voor de werknemers. De functie van beleidsmedewerker, startschaal 11, wordt in dit scriptieonderzoek als norm gehanteerd. Er is gekozen voor de functie van beleidsmedewerker omdat deze schaal geldt als de opstapschaal naar een eventuele topfunctie. In deze paragraaf wordt eerst de loonontwikkeling van de beleidsmedewerker geanalyseerd, vervolgens wordt de loonontwikkeling van de topfunctionarissen beschreven. Het gaat om een vergelijking op basis van het functieloon zonder variabele en vaste bijzondere beloningen. Reden hiervoor is dat het functieloon van de topfunctionaris en de beleidsmedewerker die beloond wordt volgens schaal 11 goed onderling vergelijkbaar is. De opbouw van de vaste en bijzondere beloningen bij topfunctionarissen volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is anders dan bij de beleidsmedewerker die beloond wordt volgens het BBRA.

Loonontwikkeling werknemers

In deze deelvraag wordt de ontwikkeling van de topbeloningen vergeleken met die van de werknemer bij een ZBO. De functie die in dit scriptieonderzoek als standaard wordt genomen voor de gemiddelde werknemer is de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker is gewaardeerd in functieschaal 11 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren(BBRA). In het BBRA worden 18 schalen gehanteerd met een vast aantal periodieken. De beloning van de beleidsmedewerker (startschaal 11) wordt in dit scriptieonderzoek als maatstaf gehanteerd voor de beloning van de gemiddelde werknemer bij een ZBO.

In tabel 15 is de totale beloning inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering weergegeven met daarbij de stijgingspercentages per jaar. De gemiddelde stijging van de beloning in de onderzoeksperiode bij de beleidsmedewerker is 2,3%.

Tabel 15 Overzicht beloning startschaal 11 2001-2007

Jaar	Maandsalaris schaal 11-0	Jaarsalaris schaal 11-0	Stijging in %
2001	2.456,3	29.475,7	
2002	2.530,3	30.363,6	3,6%
2003	2.536,6	30.439,6	0,1%
2004	2.536,6	30.439,6	-0,4%
2005	2.536,6	30.439,6	1,1%
2006	2.587,4	31.048,3	2,0%
2007	2.740,2	32.882,6	7,1%
Gemiddelde stijging functieloon 2001-2007		2,3%	

Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

Ten behoeve van een goede vergelijking tussen de topfunctionarissen van de ZBO's en de werknemers wordt de ontwikkeling van het functieloon van de topfunctionarissen vergeleken met het functieloon van schaal 11 van het BBRA. Zoals in 4.1.1 vermeld is de gemiddelde stijging van het functieloon bij ZBO's volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in de periode 2001-2007 3,7%.

Deelconclusie

Met behulp van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in vergelijking met de loonontwikkeling van schaal 11 bij het BBRA is te zien dat de beloningen bij de top sterker lijken te stijgen dan bij de beleidsmedewerker. Bij de beleidsmedewerker is de beloning exclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering gestegen met 2,3%. Het niveau van het gemiddelde functieloon bij topfunctionarissen van ZBO's die hebben deelgenomen aan het vrijwillig onderzoek stijgt tussen 2001 en 2007 met 3,7%.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

De centrale vraagstelling die voor dit scriptieonderzoek is geformuleerd, luidt: *'Hoe hebben de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen zich in de periode 2001-2007 ontwikkeld en welke verklaringen zijn hiervoor te geven?'* Deze hoofdvraag is onderverdeeld in vier deelvragen.

De eerste deelvraag gaat over *'De loonontwikkeling bij de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen in de periode 2001-2007'*. In hoofdstuk 4.1 wordt een overzicht gegeven van de loonontwikkeling van de topfunctionarissen bij ZBO's in de onderzoeksperiode.

De tweede deelvraag, wordt in hoofdstuk 4.2 behandeld met behulp van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Deze deelvraag luidt *'welke factoren zijn volgens de literatuur en de data die worden gebruikt in dit onderzoek van invloed op de hoogte van de beloning van topfunctionarissen bij ZBO's?'* In het tweede hoofdstuk in het theoretisch kader is de theorie over ZBO's en topbeloningen behandeld. Vervolgens zijn er in hoofdstuk 3 een aantal factoren genoemd die volgens de literatuur van invloed kunnen zijn op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's. In hoofdstuk 4.2 worden deze factoren geanalyseerd met behulp van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en de WOPT rapportage van 2008.

De derde deelvraag gaat over *'de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen bij zelfstandige bestuursorganen en de topbeloningen bij de overheidssectoren en de beloning van de minister in de periode 2001-2007'*. Deze deelvraag wordt in hoofdstuk 3 gespecificeerd en in hoofdstuk 4.3 worden de gegevens geanalyseerd die betrekking hebben op deze deelvraag.

De vierde deelvraag luidt: *'zijn er verschillen tussen de ontwikkeling van de beloningen bij de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen en de beloningsontwikkeling van de werknemers in de periode 2001-2007 in die sectoren'*. Deze deelvraag wordt in hoofdstuk 4.4 beantwoord met behulp van de Wopt-gegevens en de ontwikkeling van het BBRA.

Interpretatie data Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

De data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is gebruikt. Dit lijkt een te gematigd beeld te geven van de topbeloningen bij de ZBO's omdat een aantal overschrijdingen die wel bij de Wopt 2008 worden genoemd niet in het databestand zitten van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens. Dit komt omdat deze organisaties niet hebben deelgenomen aan het onderzoek (non-respons). Het is van belang bij het interpreteren van de gegevens en de conclusie op basis van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in acht te nemen dat deze data een te gematigd beeld geven van de topbeloningen bij de ZBO's maar ook in de overheidssectoren.

In de volgende paragrafen worden de conclusies bij de hoofd- en deelvragen weergegeven.

5.2 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van dit scriptieonderzoek. Eerst worden de deelvragen afzonderlijk beantwoord. Vervolgens wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

Deelvraag 1

Wat is de hoogte van de beloningen van de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen in de periode 2001-2007?

De data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens laten een stijging zien van de hoogte van de beloningen bij topfunctionarissen van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke ZBO's. De gemiddelde beloning stijgt van €100.235 in 2001 naar €122.702 in 2007. In de onderzoeksperiode is een lichte daling te zien in 2004 maar daarna stijgt deze weer. De gemiddelde stijging van de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's is in de periode 2001-2007 is 4,2%.

Een kwart van de topfunctionarissen ontvangt volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger is dan het bruto ministersalaris. De 130% norm van het bruto ministersalaris geldt als maximum beloning in de semi-publieke sector. Toch ontvangt 4%-9% van de topfunctionarissen volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger ligt dan deze norm.

Deelvraag 2

Welke factoren zijn volgens de literatuur en de data die worden gebruikt in dit onderzoek van invloed op de hoogte van de beloning van topfunctionarissen bij ZBO's?

Uit de beloningsliteratuur die voor dit onderzoek is gebruikt en de literatuur over ZBO's zijn drie factoren geselecteerd die van invloed lijken te zijn op de hoogte van de topbeloning. Dit zijn: grootte van de organisatie, de omgeving van de ZBO en het type ZBO. In dit scriptieonderzoek zijn met behulp van de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en de Wopt-gegevens de invloed van deze factoren op de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen bij ZBO's onderzocht.

Grootte van de organisatie

De grootte van de organisatie (aantal werknemers) is volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens van invloed op de hoogte van de beloning van de topfunctionarissen van ZBO's. De invloed van de grootte op de hoogte van de beloning is geanalyseerd per categorie. De verschillen in hoogte bij de topbeloningen bij ZBO's met 'tot 100 werknemers' en ZBO's met 'meer dan 7000 werknemers' zijn volgens de data het meest duidelijk waarneembaar. De verschillen in hoogte van de topbeloningen bij organisaties tussen de categorieën met 100-250 werknemers, 250-700 werknemers, 700-2000 werknemers en de categorie 2000-

7000 zijn de verschillen in de hoogte van de topbeloning niet dermate groot dat hier de invloed van de grootte van de organisatie waarneembaar is.

Omgeving van de ZBO

Volgens de motivatie bij de Wopt-overschrijdingen in 2008 lijkt de omgeving waarin de organisatie zich bevindt van invloed te zijn op de hoogte van de beloning van de topfunctionaris. De motivaties bij de overschrijdingen van de Wopt-norm in 2008 zijn geanalyseerd en hieruit blijkt dat bij de bepaling van de hoogte van de beloning veelal is gekeken naar vergelijkbare functies binnen de sector om de hoogte van de beloning vast te stellen. Voornamelijk bij organisaties die actief zijn in een omgeving waar overwegend financiële organisaties actief zijn wordt het afstemmen van de beloning op vergelijkbare functies genoemd als belangrijkste reden voor de overschrijding van de Wopt-norm. Daarmee samenhangend is een veelgenoemde motivatie dat de deskundigheid van de topfunctionaris een reden is voor een overschrijding van de gestelde norm. Dit om voldoende deskundig en ervaren personeel aan te trekken.

Type ZBO

In dit scriptieonderzoek is tevens onderzocht of het type ZBO van invloed is op de hoogte van de topbeloning. Met type wordt bedoeld: naar privaatrecht ingestelde ZBO's of naar publiekrecht ingestelde ZBO's. Uit de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens blijkt dat het type ZBO, dus of de ZBO privaatrechtelijk is of publiekrechtelijk, geen belangrijke invloed heeft op de hoogte van de beloning van de topfunctionaris. Er bestaan namelijk geen grote verschillen tussen de gemiddelde beloning bij topfunctionarissen van privaatrechtelijke ZBO's en de topbeloningen bij publiekrechtelijke ZBO's. De ontwikkeling van de beloningen van de privaatrechtelijke ZBO's in de periode 2001-2007 is in grote mate vergelijkbaar met de topbeloningen bij publiekrechtelijke ZBO's.

Deelvraag 3

Wat zijn de verschillen in loonontwikkeling tussen de topbeloningen bij de zelfstandige bestuursorganen en de topbeloningen bij de overheidssectoren en de beloning van de minister in de periode 2001-2007?

Volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is het gemiddelde belastbare loon van de minister de hoogste binnen de overheidssectoren. De kerndepartementen en agentschappen zouden daar dan net onder zitten. De gemiddelde stijging van het ministersalaris is in de onderzoeksperiode 1,9%. De gemiddelde stijging van de topbeloningen bij ZBO's is het hoogst met 4,2%. Bij de sector Veiligheid is deze 3,5%, gevolgd door de sector Onderwijs met 2,2%. In de sector Overig stijgt de beloning gemiddeld met 1,5% in de periode 2001-2007. De beloningen van topfunctionarissen bij Departementen en Agentschappen is gemiddeld 4%.

Bij deze deelconclusie moet worden opgemerkt dat het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een gematigd beeld lijkt te geven van de realiteit en dat het tevens bij deze analyse gaat om de gemiddelden van de beloningen van topfunctionarissen. Er zijn, ook volgens de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens, tal van

functionarissen die met de totale beloning uitkomen boven het gemiddelde belastbare loon van de minister. De Wopt overschrijdingen van 2008 illustreren dit ook met de topfunctionarissen van ZBO's die het gemiddelde loon van de ministers overschrijden.

Deelvraag 4

Zijn er verschillen tussen de ontwikkeling van de beloningen bij de topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen en de beloningsontwikkeling van de werknemers in de periode 2001-2007 in die sectoren?

De ontwikkeling van de beloningen bij de topfunctionarissen van ZBO's en de werknemers daarvan is vergeleken met behulp van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en het BBRA. Norm voor de werknemers in dit onderzoek is schaal 11-0 van het BBRA, de schaal van de beleidsmedewerker. De werknemers van ZBO's worden in veel gevallen beloond volgens de salarisschalen van het BBRA.

Te concluderen valt dat er wel degelijk verschil bestaat in de loonontwikkeling tussen de topfunctionarissen en de werknemers bij ZBO's. Bij de beleidsmedewerker ligt de ontwikkeling van het functieloon tussen 2001 en 2007 rond de 2,3% terwijl, volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens, de gemiddelde stijging van het functieloon bij de topfunctionarissen 3,7% is. De beloning bij de topfunctionarissen van de ZBO's stijgt dus sneller dan bij de werknemers van ZBO's volgens de gegevens van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens.

5. 3 Beantwoording hoofdvraag

In dit scriptieonderzoek is getracht een antwoord te vinden op de vraag:

Hoe hebben de beloningen van topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen zich in de periode 2001-2007 ontwikkeld en welke factoren zijn van invloed op de hoogte van deze beloning?

Op grond van dit scriptieonderzoek en de data is te concluderen dat de gemiddelde stijging van de beloning van topfunctionarissen bij ZBO's 4,2% is in de periode 2001-2007. Het niveau van de gemiddelde beloning stijgt van €100.235 in 2001 tot €122.702 in 2007. Het niveau van de gemiddelde beloning van topfunctionarissen bij ZBO's ligt volgens de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens onder de gemiddelde ministersbeloning in die periode. Het ministersalaris kent echter een veel lager stijgingspercentage, namelijk 1,9%. Op basis van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens is te stellen dat ongeveer 25% van de topfunctionarissen een beloning ontvangt die hoger is dan het bruto ministersalaris. In de onderzoeksperiode varieert het percentage topfunctionarissen die een beloning ontvangen hoger dan 130% van het bruto ministersalaris van 4% tot 9%. Het niveau van de gemiddelde beloning ligt in de periode 2001-2007 bij de overheidssectoren Onderwijs en Kerndepartementen en agentschappen grotendeels boven dat van de ZBO's. De topfunctionarissen bij de overheidssectoren Veiligheid en de Overige sectoren ligt voornamelijk lager dan de gemiddelde topbeloningen van ZBO's. Het stijgingspercentage van de gemiddelde beloning bij ZBO's blijft achter bij de beloningen van topbestuurders van beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde organisaties in de commerciële sector. De gemiddelde beloning van bestuurders bij beursgenoteerde organisaties stijgt in de periode 1999-2005 met 8,9% en de gemiddelde beloning van bestuurders bij niet-beursgenoteerde organisaties stijgt gemiddeld in

dezelfde periode met 5,8% (Straathof et al. 2010).

Factoren die van invloed lijken te zijn op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's zijn de grootte van de organisatie en de omgeving waarin de ZBO actief is. Geconcludeerd wordt dat een topfunctionaris bij een ZBO met bijvoorbeeld meer dan 2000 werknemers de beloning aanmerkelijk hoger zal zijn dan de beloning van een topfunctionaris van een ZBO met minder dan 100 werknemers. Het type ZBO, privaatrechtelijke of publiekrechtelijk, lijkt minder van invloed te zijn. Verder valt naar aanleiding van dit scriptieonderzoek te concluderen dat de beloningen bij de topfunctionarissen van ZBO's een hoger gemiddeld stijgingspercentage hebben in de periode 2001-2007 dan de werknemers werkzaam bij deze ZBO's. De topbeloningen bij ZBO's stijgen dus sneller dan de beloningen van de werknemers.

5.4 Nader onderzoek

In dit onderzoek is de ontwikkeling van de beloningen van 2001 tot 2007 van topfunctionarissen bij ZBO's beschreven en zijn factoren onderzocht die de hoogte van deze beloningen kunnen beïnvloeden. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 4 en in het gedeelte hiervoor zijn de deelvragen en de onderzoeksvraag beantwoord. Zoals eerder aangegeven geven de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een te gematigd beeld van de beloningen van de ZBO's. Om die reden zou nader onderzoek wenselijk zijn om de hoogte van de beloningen van topfunctionarissen van ZBO's op individueel niveau te onderzoeken en deze te vergelijken met de ontwikkeling van het ministersalaris en de overige overheidssectoren. Dit om te komen tot een meer precies beeld. In dit onderzoek zijn naar aanleiding van de literatuur over ZBO's en literatuur over topbeloningen een drietal factoren onderzocht naar de invloed daarvan op de hoogte van de topbeloningen bij ZBO's. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in welke mate andere, niet in dit scriptieonderzoek onderzochte, factoren invloed hebben op de hoogte van deze topbeloningen. In dit scriptieonderzoek heeft het type ZBO niet veel invloed op de hoogte van de beloning. De status van ZBO en de afstand tot de overheid zou meer invloed kunnen hebben op de topbeloning, dit zou in nadere studie onderzocht kunnen worden.

5.5 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen in dit onderzoek volgen er in dit gedeelte enkele aanbevelingen met betrekking tot de dataverzameling van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens en de door de commissie Dijkstal geadviseerde norm met betrekking tot het ministersalaris.

Vrijwillig Onderzoek Topinkomens

In dit scriptieonderzoek is beschreven dat na de analyse van de data van het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in combinatie met de Wopt gegevens van 2007 en 2008 is gebleken dat het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een gematigder beeld geeft van de topbeloningen bij ZBO's. Indien er behoefte is naar beloningsgegevens van functionarissen die een hogere beloning ontvangen dan de minister is het gewenst dat het vrijwillige karakter van dit onderzoek veranderd. Het onderzoek zou een meer verplichtend karakter kunnen krijgen door middel van wetgeving met betrekking tot de openbaarmaking van deze gegevens.

Topfunctionaris

Het begrip topfunctionaris wordt in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens door de organisatie zelf geïnterpreteerd. Hierdoor bestaat de kans dat het begrip topfunctionaris in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens verschillend wordt gebruikt. Wellicht kan het begrip topfunctionaris nader gedefinieerd worden door bijvoorbeeld een bepaalde inkomensgrens zodat alleen de daadwerkelijke topfunctionarissen in het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens worden opgenomen.

Ministersalaris

Ongeveer een kwart van de topfunctionarissen werkzaam bij ZBO's ontvangt volgens het Vrijwillig Onderzoek Topinkomens een beloning die hoger is dan de bruto beloning van de minister. Een klein gedeelte, tussen de 4% en 9% in de onderzoeksperiode, overstijgt de door de Commissie Dijkstal geadviseerde grens van 130% van het ministersalaris. Het is opmerkelijk dat een aantal topfunctionarissen de 130% grens van het ministersalaris overschrijdt. Rekening houdend met het gegeven dat het Vrijwillig Onderzoek een gematigd beeld geeft van de hoogte van de beloningen bij topfunctionarissen lijkt het op basis van deze gegevens wenselijk om kritisch te kijken of de 130% grens van het ministersalaris als bovengrens voor de semi-publieke sector nog wel voldoet aan de huidige stand van zaken. Op basis van de resultaten en conclusies van dit scriptieonderzoek is het aan te bevelen om de topfunctionarissen die de 130% norm van het ministersalaris overschrijden in kaart te brengen om te bepalen of het wenselijk is om de norm van het ministersalaris verder te verhogen. Het lijkt dan ook niet onbegrijpelijk dat het kabinet op verzoek van de Tweede Kamer wetgeving in voorbereiding heeft om bestaande beloningsnormen te handhaven²³.

²³ <http://www.internetconsultatie.nl/wettopinkomens>

Bijlage 1 Literatuur

Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen van 5 september 1996 in: Staatscourant 1996 nr. 177 p. 16

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk*. Den Haag: Ando bv

Algemene Rekenkamer (1995) *Verslag 1994*, Tweede Kamerstuk 24 130 nr. 3, vergaderjaar 1994-1995

Adviescommissie Dijkstal rechtspositie politieke ambtsdragers, *Normeren en Waarderen*, 2007.

Adviescommissie Dijkstal rechtspositie politieke ambtsdragers, *Gewopt en Gewogen*, 2009.

Adviescommissie Dijkstal rechtspositie politieke ambtsdragers, *Advies beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen*, 2006.

Adviescommissie Dijkstal rechtspositie politieke ambtsdragers, *Advies Over Dienen en Verdienen*, 2004.

Anderson, C.R. and Bizjak, J.M. (2003) An empirical examination of the role of the CEO and the compensation committee in structuring executive pay. *Journal of Banking & Finance*. 27, pp. 1323-1348.

Barkema, H. and Gomez-Mejia, L.R.(1998). Managerial compensation and firm performance: A general research framework. *Academy of Management Journal*. 42:2, pp. 131-146.

Bebchuk, L.A., Fried, J.M. and Walker, D.I. (2002). Managerial Power and Rent Extraction in the Design of Executive Compensation. *The University of Chicago Law Review*. 69:3, pp. 751-846.

Bovens, M., 't Hart, P., Twist, M. van, *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer. 2001.

Brown, M.P., Sturman, M.C. & Simmering, M.J. (2003) Compensation Policy and Organizational Performance: The Efficiency, Operational, and Financial Implications of Pay Levels and Pay Structure. *The Academy of Management Journal*, 46: 6, pp. 752-762.

Berkhout, E., Heyma, A. and Salverda, W. (2006) Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004. *SEO-rapport*. Nr. 889. pp. 1-135.

Bloom, M. and Michel, J.G. (2002) The Relationships among Organizational Context, Pay Dispersion, and Managerial Turnover. *The Academy of Management Journal*. 45:1, pp. 33-42.

Christensen, J.G. in: *Rewards at the top; a comparative study of High Public Office*. Sage Publications, 1994.

Christensen J.G. (2003) Pay and perquisites for executives in Peters B.G. & Pierre J. (2005) *Handbook of Public Administration*, London Sage.

Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4 pp. 386-405.

Commissie-Kohnstamm (2004) De herkenbare staat. Investeren in één overheid. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004 (1).

Commissie-Sint (1995) *Verantwoord verzelfstandigen: eindrapportage van de commissie-Sint*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Daines, R., Nair, V.B. & Kornhauser, L. (2004) The Good, The Bad and the Lucky: CEO Pay and Skill. *Law and Economics Workshop*. pp. 1-42.

Deckop, J.R. (1988) Determinants of Chief Executive Officer Compensation. *Industrial and Labor Relations Review*. 41:2, pp. 215-226.

Dixit, A. (2002) Incentives and Organization in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*. 37:4, pp. 696-727.

Hood, C. and Peters, B.G in: *Rewards at the top; a comparative study of High Public Office*. Sage Publications, 1994.

Finkelstein, S. and Hambrick, D.C. (1989). Chief Executive Compensation: A study of the Intersection of Markets and Political Processes. *Strategic Management Journal*. 10:2, pp. 121-134.

Firth, M., Tam, M. & Tang, M. (1999). The determinants of top management pay. *The international Journal of Management Science*. 27, pp. 617-635.

Fong, E.A., Misangyi, V.F., Tosi, H.L. (2010) The effect of CEO pay deviations on CEO withdrawal, firm size, and firm profits. *Strategic Management Journal*, 31 (3/4), pp. 629-651.

Grabke-Rundell, A. & Gomez-Mejia, L.R. (2002). Power as a determinant of executive compensation. *Human Resource Management Review*. 12, pp. 3-23.

Greve, C. , M. V. Flinders and S. van Thiel (1999) ' Quangos: What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective ', *Governance* 12 (1), pp. 129 – 146 .

- Gomez-Mejia, L.R., Tosi, H. and Hinkin, T. (1987) Managerial Control, Performance, and Executive Compensation. *The Academy of Management Journal*. 30:1, pp. 51-70.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2004) *Verantwoordelijkheid en Verantwoording – 'IBO Regeldruk en Controletoren'*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3, pp. 305-350.
- Jensen, M.C. & Murphy, K.J. (1990). Performance pay and top management incentives. *Journal of Political Economy*. 98:2, pp. 225-264.
- Kabinetstandpunt: *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's*, Kamerstuk 24 130 nr. 5, vergaderjaar 1994-1995, Ministerie van Algemene Zaken, Gravenhage: Sdu Uitgeverij
- Kraak, A. van Oosterom, R. *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*. Sdu Uitgevers, 2002.
- Kickert, W.J.M. *Veranderingen in management en organisatie*. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1993.
- Kruijf, J. de (2009) Inzicht in de Nederlandse publieke sector door consolidatie? *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 83 (6/7), pp. 255-262.
- Kruijf, J.A.M. de & Mol, N.P. (2007) Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, *MAB* 81 (11), 564-574
- Kummeling, H.R.B.M. Duijkersloot, A.P.W. Minderman, G.D. van Schagen, J.A., Zijlstra, S.E. *Verkenningen van verantwoordelijkheid*. Tjeenk Willink Deventer, 1999.
- Mintzberg, H. (1973) A new look at the chief executive's job. *Organizational Dynamics*. 1:3, pp. 20-30.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009) *'Zelfstandige bestuursorganen; Brief minister met overzicht zelfstandige bestuursorganen per 1 januari 2009'* Tweede Kamerstuk 25268 volgnr. 72. Vergaderjaar 2008-2009
- Mol, N.P. & Verbon, H.A.A.(1997), Neo-institutionele economie en openbaar bestuur, VUGA, 's-Gravenhage.
- Murphy, K.J. (1985) Corporate performance and managerial remuneration. *Journal of Accounting and Economics*, 7, pp. 11-42.

- Murphy, K. J. (1999) Executive Compensation, *Handbook of Labor Economics*. 5:3, pp. 2485-2563.
- Otten, J.A., *Origins of executive pay and corporate governance reform codes (PHD)*. 2007
- Otten, J. & Oosterhout, J.(2008) Bestuurdersbeloning; Ideologie, Symboliek of Instrument van Corporate Governance? *Ondernemingsrecht*. 8, pp. 290-296.
- Perry, T. & Zenner, M. (2001) Pay for performance? Government regulation and the structure of compensation contracts. *Journal of Financial Economics*, 62, pp. 453-488.
- L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen (2001) *Van der Pot-Donner. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*, Den Haag.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen*. Rede Rijksuniversiteit Groningen.
- Simon, H.A. (1957) Compensation of executives. *Sociometry*. 20, pp. 5-32.
- Straathof, B., Groot, S. & Möhlmann, J. (2010) Hoge bomen in de polder; Globalisering en topbeloningen in Nederland. *CPB document* . No. 199. pp. 1-76.
- Schillemans T. (2005) Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten. *Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling*. Werkdocument 11. pp. 1-75.
- Thiel, S. van, *Quangocratization: trends, causes, consequences*. Utrecht: ICS. 2000.
- Thiel, S. van & Buuren, A. van (2001) Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55 (5), pp 386-404.
- Thiel, S. van. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 39(5), pp. 1-25.
- Thiel S. van. (2001) Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, (2), pp 189-193
- Thiel S. van. Snijders R. (2009) 'Schoon door de poort': over de personeelskosten van verzelfstandiging en privatisering bij gemeenten' *B en M*, 36 (4) pp. 228-238

Twisk, T., Boonstra, J.T., Kas, E., van Brunshot, A., van Putten, M. (2005) Prestatiebeloning in de Publieke Sector. *Berenschot*. Nr. 28793, pp. 1-30.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheid*, 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheid*, 2010

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Niveau en ontwikkeling van de lonen van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector 2002-2003*, 2005

Ungson, G.R. & Steers, R.M. (1984) Motivation and Politics in Executive Compensation. *The Academy of Management Review*. 9:2, pp. 313-323.

Verhoest, K. & Thiel, S. van (2004) Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen. *Beleid en Maatschappij*, 31 (1), pp 27-41.

Wade, J.B., O'Reilly, C.A. & Pollock, T.G. (2006) Overpaid CEOs and Underpaid Managers: Fairness and Executive Compensation, *Organization Science*, 17 (5), pp. 527-544.

Zijlstra, S.E., (1997) *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*. Den Haag: VUGA.

Websites

Website Ministerie van BZK : www.bzk.nl

Website Ministerie van Defensie: www.defensie.nl

Website SER: www.ser.nl

ZBO Almanak: almanak.zboregister.overheid.nl

Wet en Regelgeving

Aanwijzingen voor de regelgeving, 1996

Aanwijzingen voor de regelgeving, 2010

Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren, 1984

Besluit rechtspositie leden College bescherming persoonsgegevens, 2001

Comptabiliteitswet, 2001

Instellingsbesluit Commissie Doorlichting ZBO's, 2005

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2006

Regeling Vergoeding leden Kiesraad, 2006

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 63

Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, 2006

Bijlage 2 Afkortingenlijst

AFM	Autoriteit Financiële Markten
APK	Algemene Periodieke Keuring
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CFI	Centrale Financiën Instellingen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
IB-groep	Informatie Beheer Groep
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KvK	Kamer van Koophandel
N	Aantal eenheden
PSM	Public Sector Motivation
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TK	Tweede Kamer
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlage 3 Summary: Development and level of top level rewards of ZBO's

Introduction

This thesis is on the development of the rewards for top executives of a group of ZBO's (*quasi autonomous non-governmental organizations*). Central to this study is the research question:

How have the rewards for top executives of ZBO's developed in the period from 2001 until 2007, and which factors influence the height of these rewards?

The goal of this study is to map and explain the development in top executive rewards within ZBO's. A comparison is made between top executive rewards of ZBO's of different legal forms and different sizes. Also comparisons are made with top executive rewards in the semi-public sector, and with the rewards for ministers. In this way it can be investigated if the independent position of ZBO's has led to a higher increase of rewards for top executives of ZBO's as compared to employees in lower salary scales and top executives in other government sectors.

To answer the research question data from the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector (*Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in de semi-publieke sector*) and from a report on the Act on Disclosure of public funded top level rewards (*Wet Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens: WOPT*) is used.

ZBO's

Most of the ZBO's originated from the development of the welfare state en the fast expansion of government tasks. Until the middle of the 90's little attention was paid to the functioning of ZBO's. Around that time, the awareness that the policy to make institutions independent can be criticized grows. The growth in the number of ZBO's stagnated in the second half of the 90's. An important cause was a report of the Court of Audit (*Algemene Rekenkamer*) in 1995. This report established that it is not clear whether certain organizations must be regarded as ZBO's. The Court of Audit claims in the report that the policy to make institutions independent is not sufficiently motivated, and that a proliferation of ZBO's has emerged. Further, the Court of Audit established that the control of the ZBO's could be improved. The cabinet formulated its point of view with regard to both reports in a reaction titled 'Recovery of the primacy of the politics in the control of ZBO's'. (*Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*) The cabinet's point of view stated, as did the reports of the Sint committee (1994) and the Court of Audit (1995) that an unambiguous, centrally controlled government policy regarding gaining of independence is lacking.

When the report of the Court of Audit (1995) was discussed in the Lower House a motion (Scheltema- De Nie, D66) was filed requesting the formulation of the *Kaderwet ZBO's* (enabling legislation on ZBO's).

Kaderwet ZBO's

After a long preliminary stage this has led to the *Kaderwet ZBO's* coming into effect in 2006. This law aims to bring order and public transparency into the field of ZBO's. The financial control and ministerial responsibility are settled with this law. Before this law came into effect this was regulated per ZBO. Afterwards, a part of the ZBO's was settled under the *Kaderwet ZBO's*.

In a lot of the institutional laws of ZBO's it is arranged that the minister determines the legal status of the top executive. The same goes for ZBO's that are regulated by the *Kaderwet ZBO's*. The *Kaderwet ZBO's* can be applicable to both private law ZBO's and public law ZBO's, and per ministry it is determined which ZBO's are regulated by the *Kaderwet ZBO's*. The staff of ZBO's that are regulated by the *Kaderwet ZBO's* can get the same legal status as public officials.

Dijkstal Committee

In 2004 the then cabinet asked the Dijkstal Committee to give advice to the government concerning the rewards and legal position of the civil and political executives. The Dijkstal Committee recommended that the remuneration of the minister should be the highest in the public sector. An increase of 30% was, according to the Dijkstal Committee, necessary to clear the arrears with the top executives in the public sector. According to the Dijkstal Committee, the reason to strive for an increase in the ministerial reward was to make it the fixed point at the top of the reward hierarchy of the public sector. The Dijkstal Committee also recommended to include public law ZBO's.

Top executive rewards

The rewards of top executives of ZBO's are the central subject of this investigation. The literature study investigates which factors could influence the height of the reward of the top level executive. Different theories concerning top executive rewards are described, and the public aspect of the reward of top executive rewards is brought to attention.

Performance and size of the organization

In the literature on executive compensation there is much attention for the link between the performance of the organization and the payment of the top executive. Mainly in the market sector, where performance is expressed in profit and loss figures, there is performance related pay. However a weak relationship is found between the performance of an organization and the base salary of a top level executive. The performance of ZBO's is hard to measure, because it is not measured in profit and loss figures as in the market sector.

Contrary to the performance of the ZBO, the size of the organization is easily measurable. Two premises can be derived from the literature. The literature states that there is a positive relation between company size and executive compensation. Therefore it is assumed in this study that the bigger the organization is, the higher the top executive rewards will be. Furthermore, the literature states that top executive rewards will increase

disproportionately in comparison to the rewards of staff in lower salary scales. This research will investigate whether top executive rewards of ZBO's increase faster than the rewards of ZBO employees.

Economical approach

A theory that plays an important role in the economical approach is the agency theory. The agency theory is also relevant to ZBO's because the top executive must execute the policy, while the ministry in most cases is the agent. The agency theory is mainly applicable to the composition and height of reward components. This theory seems less applicable to the public sector, because performance is harder to measure than in the market sector. The top executive in the public sector also seems to have fewer opportunities to increase the reward in comparison to a top executive in the market sector. Because the data that are used in this investigation are not sufficient to measure agency theory effects, explanations from the agency theory are not taken into account.

The economical approach that is applied in this investigation is the value approach. This approach explains the height of the reward by stating that top executive rewards of ZBO's are determined by top executive rewards of executives in comparable positions in the sector the ZBO operates in. This could mean that the sector that the ZBO operates in plays an important role in determining the height of the top executive rewards.

Institutional/ political approach

In the institutional/ political approach the height of the rewards is seen as the outcome of social, political and institutional decision making processes. For ZBO's this means that top executive rewards are conditioned by institutional rules and political processes like the *Kaderwet ZBO's*; and the relationship with the ministry. For ZBO's and organizations in the semi-public sector these rules include the basic rule that the rewards have a maximum of the ministerial reward + 30%. This could mean that the height of the rewards in public law ZBO's could differ from the rewards of private law ZBO's. The reason would be that the public law ZBO's have been a part of the government in the past, and the rewards of the top executives are based on what was customary before the gaining of independence. Based on these considerations this research assumes that the following factors can influence the height of top executive rewards at ZBO's; the size of the organization, the sector the ZBO operates in and the ZBO type. In the next part the answers on the sub questions will be presented:

Sub question 1

What is the height of the rewards of top executives of ZBO's in the period from 2001 until 2007?

The data of the Voluntary Top Level Rewards Research show an increase in the height of the rewards of top executives of private and statutory ZBO's. The average reward increases from €100.235 in 2001 to €122.702 in 2007. In the research period a slight decrease can be observed in 2004, but after that the number increases again. The average increase of the rewards of top executives of ZBO's in the period from 2001 to 2007 is 4,2%.

One fourth of the top executives receive, according to the Voluntary Top Level Rewards Research, a reward that is higher than the ministerial reward. The 130% norm of the ministerial reward is the maximum reward in the semi-public sector. Still, 4%-9% of the top executives receive a reward that exceeds this norm according to the Voluntary Top Level Rewards Research.

Sub question 2

Which factors influence the height of the rewards of top executives of ZBO's, according to the literature and the data that are used in this investigation?

From the top level reward literature that is used for this investigation, and the literature on ZBO's, three factors are selected that seem to influence the height of the top level rewards. These are; the size of the organization, the environment of the ZBO and the type of ZBO. In this research the influence of these factors on the top level rewards of ZBO's are investigated using data from the Voluntary Top Level Rewards Research and the data of the Wopt.

Size of the organization

The size of the organization (number of employees) is, according to the data of the Voluntary Top Level Rewards Research of influence on the height of the rewards of top executives of ZBO's. The influence of organization size in the height of the reward is analyzed per category. The differences in the height of the rewards of top executive rewards of organizations in the categories 100-250 employees, 250-700 employees, 700-2000 employees and 2000-7000 employees are not large enough to conclude that the size of the organization is of influence. But, the differences in the height of top executive rewards of ZBO's with 100 employees or less and more than 7000 employees are, according to the data, the most clearly visible

Environment of the ZBO

According to the motivations of the Wopt-exceedings in 2008, the organizational environment of the organization seems to be of influence on the height of the top executive rewards. The motivations of the exceedings of the Wopt in 2008 are analyzed, and the analyses show that rewards for people that hold comparable executive positions in the business environment are considered in determining the top executive rewards. This mostly applies to organizations that operate in a financial environment. A motivation that is related with the previous one is that top executive rewards exceed the norm because organizations need to attract executives with the right level of expertise and experience.

Type of ZBO

This research also investigates if the type of ZBO is of influence on the height of the top executive reward. The data of the Voluntary Top Level Rewards Research show that the type of ZBO has no relevant influence on the height of the top executive reward. There are no great differences between the average increases of the rewards of top executives of private ZBO's compared to the rewards of top executives of statutory ZBO's.

Sub question 3

What are the differences in the development of rewards between the top executives of ZBO's and the top level rewards in the government sectors and the ministerial reward in the research period?

According to the data of the Voluntary Top Level Rewards Research the average increase of the ministerial reward in the research period is 1,9%. The average increase of the top level rewards of ZBO's is the highest, at 4,2%. The increase of the rewards of top executives of Government departments and agencies is on average 4%. In the Safety sector this is 3,5%, followed by the Education sector with 2,2%.

Sub question 4

Are there differences between the development of the rewards of top executives of ZBO's and the rewards of the employees of the ZBO's in the period 2001-2007?

The development of the rewards (rate for the job) of top executives of ZBO's and the employees of ZBO's have been compared using data from the Voluntary Top Level Rewards Research and the BBRA. The benchmark for the reward of employees of ZBO's is scale 11-0 of the BBRA, the scale of the policy officer. The employees of ZBO's are in many cases rewarded according to the salary scales of the BBRA. It can be concluded that there is a difference in the development of the rewards of top executives and employees of ZBO's. For employees in scale 11-0 of the BBRA the development of the rate for the job between 2001 and 2007 is 2,3% while, the development of the top executives of ZBO's was 3,7%.

Interpretation of the data of the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector

This research made use of data from the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector. This seems to give a moderated view of the top executive rewards because a number of rewards that exceed the norm according to the Wopt 2008 are not mentioned in the data file of the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector. This is because the corresponding organization did not participate in the research (non-response). When interpreting the data and the conclusions based on the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector, it is important to keep in mind that these data give a moderated view of the top executive rewards in ZBO's but also in government sectors.

Conclusion

Based on this research and the data the conclusion it is concluded that the average percentage increase of top executives in ZBO's in the period from 2001 until 2007 is 4,2%. The level of the average reward increases from €100.235 in 2001 to €122.702 in 2007. The level of the average reward of top executives of ZBO's is, according to the data from the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector (*Vrijwillig Onderzoek Topinkomens in de semi-publieke sector*), below the average ministerial reward in that period. The ministerial reward however, has a much lower increase percentage at 1,9%. Based on the data of the Wopt, and the erratic samples of the Voluntary Top Level Rewards Research in the Semi-public sector, it can be concluded

that the rewards of top executives have exceeded the ministerial reward and also the ministerial reward +30% in a number of cases. Based on the Voluntary Top Level Rewards Research that 25% of the top executives receive a reward that is higher than the ministerial reward. In the period of the investigation the percentage of top executives that receives a reward that is higher than 130% of the ministerial reward varies from 4% to 9%. The level of the average reward in the period from 2001 to 2007 is in the government sectors; education, ministries and agency's mainly above the level of the average reward of ZBO's.

The percentage increase of the average top executive reward of ZBO's lags behind in comparison to the rewards of top executives of stock market listed and non stock market listed organization in the commercial sector. The average reward of executives of stock market listed organizations has increased 8,9% in the period from 1999 to 2005 and the average reward of executives of non stock market listed organizations increases with 5,8% in the same period.

Factors that seem to influence the height of the top executive rewards of ZBO's are the size of the organization and the sector the ZBO operates in. It is concluded that a top executive of a ZBO with, for instance, more than 2000 employees will earn a significantly higher reward than the reward of a top executive of a ZBO with less than a hundred employees. The type of ZBO; private ZBO or statutory ZBO, seems to be of less influence. Furthermore, this research concludes that top executive rewards increase at a higher average rate than the rewards of employees working at these ZBO's in the period from 2001 to 2007.

Further investigation

In this investigation the development of the rewards for top executives of ZBO's in the period from 2001 until 2007 is described, and factors that influence the height of the rewards are investigated.

As stated earlier, the data of the Voluntary Top Level Rewards Research, give a moderated view of the rewards top executives of ZBO's. This means that further research is needed to investigate the height of top executive rewards in ZBO's on an individual level, and to compare these with the development of the ministers salary and the government sectors. This way, a more accurate view can be developed. In connection with the literature on top level rewards, three factors that influence the height of top level rewards have been investigated in this research. Further investigation should point out what other factors there may be, and what their influence on the height of top level rewards they may have. This research indicates that the type of ZBO is not very influential with respect to the height of the rewards. The status of the ZBO and the distance could be more influential. This should be further investigated.

Recommendations

Following the findings of this investigation, a number of recommendations concerning the data of the Voluntary Top Level Rewards Research, and the norm concerning the ministerial rewards as it was recommended by the Dijkstal committee, are provided in this section.

Voluntary Top Level Rewards Research

This research describes that the data of the Voluntary Top Level Rewards Research showed a discrepancy with the data of the Wopt of 2007 and 2008. Analysis showed that the Voluntary Top Level Rewards Research gives a moderate view of top level rewards in ZBO's. When the goal is to retrieve data concerning executives that earn higher rewards than the ministers salary, it is advisable to reconsider the voluntary aspect of this investigation. The investigation could have a more mandatory character, for instance by means of legislation concerning publication of these data.

Top level executive

In the Voluntary Top Level Rewards Research the organizations decide for themselves what constitutes a top level executive. This created the opportunity that the concept of the top level executive is defined differently between organizations participating in the investigation. Maybe the concept of top level executive can be defined in a more precise manner by narrowing it down to executives that earn rewards above a certain lower limit. This way, only the real top executives are considered in the Voluntary Top Level Rewards Research.

Ministerial rewards

About a quarter of the top executives of ZBO's earns a reward that is higher than the ministerial reward according to the data of the Voluntary Top Level Rewards Research. A small number of between 4% and 9% of the top executives exceeds the norm of 130% of the ministers salary that was advised by the Dijkstal Committee as the maximum reward. Taking into account that the Voluntary Top Level Rewards Research gives a moderated view of the height of the top level rewards, these data suggest to critically consider this norm and the fitness of this norm as the maximum reward considering the current state of affairs.

Based on the results and the conclusions of this research, it is recommended that more detailed data are collected concerning top executives that exceed the norm. And to determine whether it is necessary to increase the norm.