

ARTIKELEN

De averechtse effecten van de Wet normering topinkomens*

Kees van Veen & Rafael Wittek**

Op 1 januari 2013 werd in Nederland de Wet normering topinkomens (WNT) van kracht, met als doel de stijging van inkomens van topbestuurders in (semi-)publieke organisaties te beperken. Dit artikel richt zich op de vraag wat de mogelijke bijkomende effecten van de WNT zullen zijn. Wij stellen dat een gedragstheoretische analyse deze bijkomende effecten in kaart kan brengen. We schetsen de aannames van drie benaderingen die tot nu toe vooral gebruikt werden om de loonontwikkeling van topmanagers in de private sector te verklaren: de efficiënte-markt-theorie, de managerial power theorie, en recenter de relatiesignaaltheorie. De efficiënte-markt-theorie roept de vraag op of de private en publieke arbeidsmarkten poreus zijn en of dit mogelijk leidt tot verlies aan kwaliteit. De managerial power theorie impliceert dat de maatregelen effectief zullen zijn en de juiste balans herstelt. De relatiesignaaltheorie richt zich daarentegen op de ontwikkeling van de vertrouwensrelatie tussen de partijen, en het nieuwe wettelijke kader bemoeilijkt deze aanzienlijk. Kostbare en geloofwaardige relatiesignalen zijn essentieel om dit soort vertrouwensbanden op te bouwen en in stand houden, en een salaris boven het marktniveau heeft de kenmerken van een krachtig relatiesignaal. Het ontbreken daarvan maakt de relatie ingewikkelder.

Inleiding

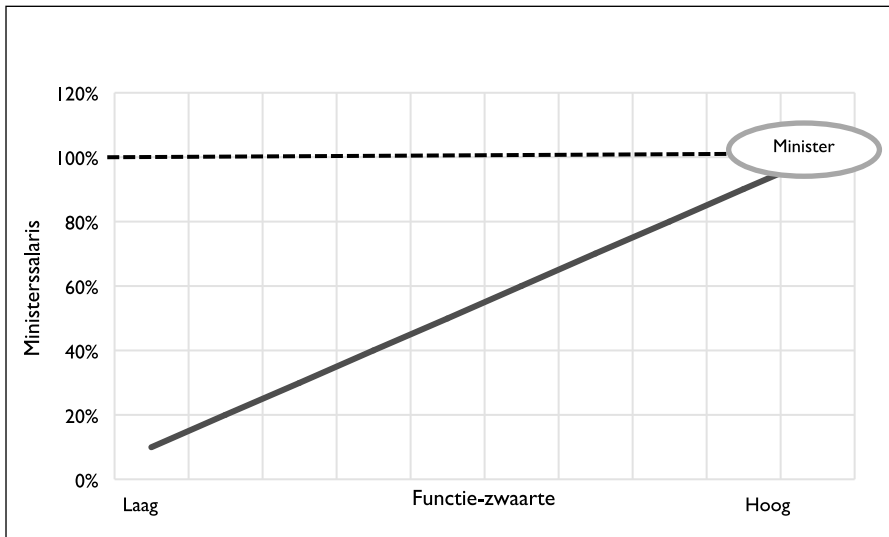
Sinds de eeuwwisseling heeft de snelle stijging in topinkomens in de (semi-)publieke sector tot verhitte debatten geleid. Voor de eeuwwisseling zaten topbestuurders qua beloning netjes onder het salaris van de minister (zie figuur 1), maar met de toenemende afstand tot de overheid verdiende een groeiende groep topbestuurders meer dan de minister-president (zie figuur 2).

Het publieke loongebouw werd topzwaar en wankelde onder de maatschappelijke verontwaardiging. Dit zette het politieke debat op scherp en leidde tot een toenemende bemoeienis van de overheid met de loonontwikkeling in de (semi-)publieke top. De roep tot wettelijke correctie groeide, met de Wet normering

* Wij danken dr. Peter van der Meer (Faculteit Economie en Bedrijfskunde, RUG) en Jurgen de Jong MSc (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – op persoonlijke titel) voor hun constructieve commentaar op eerdere versies van dit artikel. Eventuele fouten blijven onze verantwoordelijkheid.

** Kees van Veen is verbonden aan de Universiteit Groningen, aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Rafael Wittek is verbonden aan de Universiteit Groningen, aan de Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen/Sociologie/ICS. E-mail: k.van.veen@rug.nl.

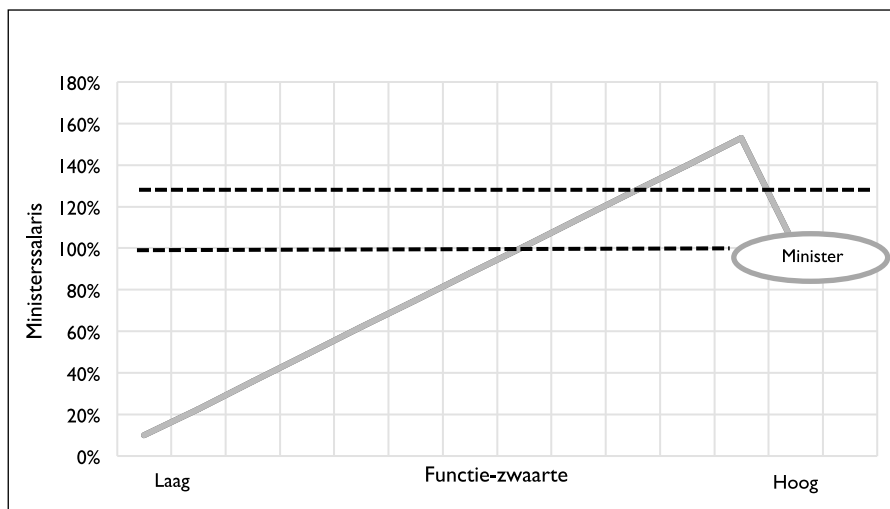
topinkomens (WNT) tot gevolg. De wet werd op 1 januari 2013 van kracht en betekende een stevig ingrijpen in de salarisontwikkelingen in de top van de (semi-)publieke organisaties. De maximum bezoldiging van topbestuurders is vastgelegd op 130% van een ministersalaris. Daarnaast is de maximum ontslagvergoeding gelimiteerd tot € 75.000. Ministeriële regelingen volgden om de salarissen verder te normeren. In oktober 2014 nam de Tweede Kamer een nieuwe wet aan die de bezoldiging verder limiteerde tot 100% van het ministersalaris. De Eerste Kamer ging akkoord op de laatste zittingsdag voor de Kerstdagen van 2014.



Figuur 1 *Het publieke loonegebouw vóór de privatisering van de (semi-)publieke sector*

Als excessief ervaren beloningen van bestuurders in de publieke en de private sector zijn niet nieuw, noch zijn ze een uitsluitend Nederlands fenomeen. Het debat over hoge beloningen wordt al langer gevoerd in de private sector en in diverse landen. Er is veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. De ontwikkelde internationale inzichten zijn nuttig om de mogelijke Nederlandse gevolgen van de invoering van de WNT inzichtelijk te maken. De WNT is feitelijk een interessant voorbeeld van een institutionele poging om topsalarissen binnen de perken te houden. In de private sector wordt vooral de transparantie van beloningen gezien als middel om de 'say-on-pay' van aandeelhouders vorm te geven. Door beloningen publiekelijk bekend te maken kunnen aandeelhouders zich uitspreken en corrigerend optreden, zegt de theorie. In de praktijk blijkt dit nauwelijks effectief of zelfs averechts te werken. Een voorbeeld hiervoor zijn de herhaalde maar weinig succesvolle initiatieven van de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* (SEC) om door middel van *disclosure regulations* grip op de lonen van topbestuurders van beursgenoteerde bedrijven te krijgen. Ondanks

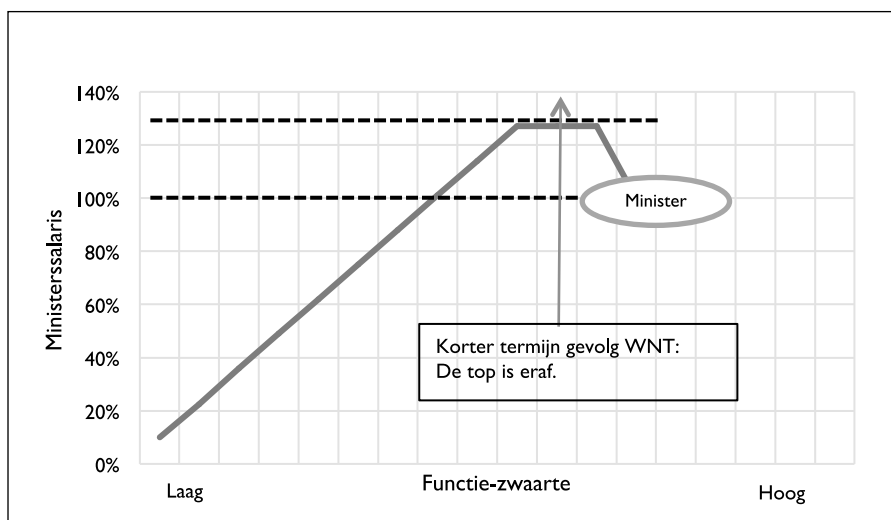
het steeds verder aanscherpen van de regelgeving sinds de invoering van de *Securities Act* in 1934 (met ingrijpende wijzigingen in 1978, 1993, 2006 en 2011) bleven de topinkomens stijgen, eerst matig maar na 1980 zelfs scherp. Hierbij werd de afstand tot de salarissen van gewone werknemers steeds groter. Ook in de Nederlandse context is de roep om transparantie zichtbaar, in bijvoorbeeld de 'best practices' zoals verwoord in diverse *corporate governance* codes (zie bijvoorbeeld de opeenvolgende Corporate Governance codes voor de private sector). Dit roept de vraag op in hoeverre de WNT erin zal slagen om de gewenste beperking van topsalarissen in de publieke en semi-publieke sector tot stand te brengen en welke andere consequenties dit heeft. Op het eerste deel van de vraag is het antwoord simpel. Vanuit een institutioneel perspectief zijn er weinig redenen om aan de effectiviteit van de WNT te twijfelen; de wet is geen poging om door middel van transparantie een onbedoeld proces te stoppen. Het WNT stelt een duidelijk wettelijk kader. De naleving is makkelijk te controleren en te sanctioneren, zeker omdat de doelgroep bestuurders van (semi-)publieke organisaties zijn en geen CEO's van beursgenoteerde bedrijven. Het verwachte effect van de WNT zou dus recht toe recht aan zijn: de top van de inkomensverdeling wordt naar onderen bijgesteld door middels een wettelijke norm een maximumsalaris te introduceren, en deze norm zal ook worden nageleefd (figuur 3).



Figuur 2 *Het publieke loongebouw na privatiseringsgolven in de (semi-)publieke sector*

Vanuit een gedrags-theoretisch perspectief gaat de invoering van de wet echter gepaard met onbedoelde effecten die, zoals we op basis van eerder onderzoek zullen betogen, averechts kunnen werken. De wet neemt de oorzaken voor de snelle salarisstijgingen niet weg en doet geen recht aan de bestaande werkgever/werknemerrelaties tussen de partijen in het veld. Als uitgangspunt nemen we een drietal verklarende theoretische perspectieven voor stijgingen van topsalaris-

sen. Deze leveren belangrijke aanknopingspunten voor de publieke sector om de effecten van het overheidsingrijpen in kaart te brengen.



Figuur 3 *Het publieke loonegebouw na introductie WNT op 1 januari 2013*

In dit artikel gebruiken wij dit gedragstheoretisch perspectief om de mogelijke gevolgen van deze ingrepen in het loonegebouw in de (semi-)publieke sector nader te analyseren. We richten ons specifiek op drie potentiële effecten. In de eerste plaats verlaagt de oorspronkelijke wet de topinkomens, maar heeft het ook een averechts effect: het verstoort de beloningsverhoudingen in de top, waardoor het tot nieuwe scheefgroei leidt (steeds meer topsalarissen). In eerste instantie probeerde men deze druk een jaar later te beteugelen middels gedetailleerde functiewaarderingssystemen (bijv. de Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg- en welzijnssector). Dit is vaak een probaat middel, ware het niet dat een nieuwe Reparatiewet volgde. Deze is op 16 oktober 2014 door de Tweede Kamer aangenomen en is bekrachtigd door de Eerste Kamer. Opnieuw werd de maximumbeloning verlaagd. Ditmaal van 130% naar 100% van een ministersalaris. Deze tweede aanpassing in korte tijd drukt de top van het beloningsgebouw nogmaals naar beneden, waardoor de onderliggende echelons zeer dicht bij de topfuncties – zo niet erboven – komen te liggen.

Ten tweede doet de wet geen recht aan de bestaande beloningsverhoudingen in de (semi-)publieke sector zoals deze sinds de verzelfstandiging van semi-publieke organisaties ontwikkeld zijn. Het raakt direct aan normen ten aanzien van een rechtvaardige salarisopbouw binnen sectoren. En met het naar onderen bijstellen van de hoogste salarissen verdwijnt de financiële prikkel voor het lagere management om voor langere tijd zwaardere functies te accepteren.

Tot slot worden de Raden van Toezicht (RvT's) door de nieuwe wet- en regelgeving ernstig beknot in hun handelingsruimte. Hoewel hun betrokkenheid bij de

eerdere snelle stijging van de topsalarissen buiten kijf staat, verliezen zij een belangrijke mogelijkheid om het werkgeverschap op passende wijze in te richten. In de volgende paragraaf schetsen wij drie gedragstheoretische benaderingen die in de literatuur gebruikt worden om de stijging van topinkomens te verklaren. Daarna beschrijven wij de WNT en de daaropvolgende beleidsdynamiek, om vervolgens de gevolgen voor de (semi-)publieke sector te analyseren.

Drie verklaringen voor het stijgen van de topsalarissen

Zowel in de private als de (semi-)publieke sector zijn de topsalarissen de afgelopen twee decennia hard gestegen, hetgeen leidde tot verhitte discussies. Deze discussies zijn direct terug te vinden in de internationale wetenschappelijke literatuur. Het merendeel van deze studies richt zich op de Amerikaanse ontwikkelingen, waar de salarissen in de private sector in korte tijd explosief stegen. Waarom deze stijging zo snel en drastisch plaatsvond, is geen uitgemaakte zaak. Het verschijnsel is complex vanwege een grote hoeveelheid relevante factoren, en onderliggende ideologische overtuigingen.

De wetenschappelijke verklaringen voor snelstijgende topsalarissen zoeken de drijvende krachten gedeeltelijk in de arbeidsmarktomstandigheden, maar ook in de krachtsverhoudingen binnen de bestuurskamers. Voor de private sector geldt dat de salarissen vooral een zaak zijn tussen Raad van Commissarissen, in naam van de aandeelhouders, en het topmanagement. Het aanhoudende maatschappelijke debat over de private sector leidde tot een publicatieplicht van salarissen van de Raad van Bestuur (RvB), en de benodigde instemming van aandeelhouders op de aandeelhoudersvergadering (*'say on pay'*). De spanningen tussen de aandeelhouders- en managementbelangen zijn daarmee niet verdwenen, maar de discussie kent een helder publiek gremium waar verantwoording wordt afgelegd en correcties kunnen plaatsvinden.

In de (semi-)publieke sector ligt dit anders. Deze organisaties dienen publieke belangen en zijn gefinancierd door algemene middelen. Ze zijn in toenemende mate op afstand van het Rijk gezet. De salariëring van de top wordt vervolgens in de beslotenheid van de bestuurskamer in directe onderhandelingen tussen de Raad van Commissarissen en de kandidaat vastgesteld. Ook hier zijn de spanningen helder, maar er is geen corrigerend mechanisme, zoals de kritische aandeelhouder, dat tegenwicht kan bieden tegen snelle stijgingen. De politiek zag zich gedwongen middels wetgeving in te grijpen.

Het onderzoek naar de salarisstijgingen in de private sector levert goede aanknopingspunten om de gang van zaken – inclusief het overheidsingrijpen – te beschouwen en te reflecteren op de mogelijke consequenties. Het onderzoek kent grofweg twee theoretische benaderingen: de 'efficiënte markt'-hypothese en de 'managerial power'-hypothese. We voegen daar zelf nog een derde verklaring aan toe die veelal over het hoofd wordt gezien: het belang van relatiesignalen. Deze derde verklaring wijst op enkele gevolgen die nog weinig aandacht krijgen in de beleidsdiscussies over de topsalarissen.

Verklaring 1: De 'efficiënte markt'-hypothese

De 'efficiënte markt'-hypothese (zie bijv. Gabaix & Landier, 2008) wijdt de onevenredig stijgende topsalarissen aan een natuurlijk prijsvormingsproces, ontstaan door veranderingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Als oorzaken worden genoemd de toenemende behoefte aan hooggekwalificeerde 'superstar' managers, een toenemend belang van algemene, maar schaarse managementvaardigheden, en een verzwaring van het takenpakket van het management. Dit creëert tekorten op de arbeidsmarkt, of verhoogt de ontslagrisico's door steeds hogere functie-eisen met als gevolg een stijging van de salarissen.

Voor sommige van deze redenen valt iets te zeggen, ook binnen de Nederlandse (semi-)publieke sector. Door overheidstaken systematisch richting de markt te duwen creëert de overheid mogelijk complexere takenpakketten met meer verantwoordelijkheden. Daarnaast was een concentratiegolf binnen de (semi-)publieke sector waarneembaar, waardoor organisaties verder groeiden. Ook dat kan de topsalarissen omhoog stuwten.

Maar in hoeverre is deze arbeidsmarkt daadwerkelijk competitief? Uiteraard kent de arbeidsmarkt in de (semi-)publieke sector een paar kenmerken die op concurrentieverhoudingen lijken. Vacatures trekken meestal meerdere geïnteresseerden. Bestuurders kunnen van functie wisselen en zo steeds over nieuwe arbeidsvoorwaarden onderhandelen. Dat lijkt op een heldere vraag-aanbodsituatie waar prijsvorming plaatsvindt. Anderzijds is het vooralsnog een empirische vraag of de takenpakketten in de topfuncties daadwerkelijk zo verschoven zijn dat het schaarste van gekwalificeerde kandidaten creëert. Ook lijkt deze arbeidsmarkt relatief gesloten doordat de doorstroom tussen de private en publieke sector van topmanagers vermoedelijk moeizaam is. Indien deze segmenten gesloten zijn, dan lekt management-talent op korte termijn niet weg, en is concurrentie uit de private sector uitgesloten. Tot slot is het de vraag of de zwaarte van deze functies zodanig toenam dat het afbreukrisico substantieel groter is geworden. Dat zou bijvoorbeeld tot een significante stijging van vroegtijdige ontslagen van topbestuurders moeten leiden. De 'efficiënte markt'-hypothese genereert zo een aantal interessante gedachten, maar er is vooralsnog geen empirisch bewijs.

Vanuit het 'efficiënte markt'-perspectief zijn de gevolgen van de WNT niet direct helder, al genereert het wel een paar richtinggevende gedachten. De wet intervineert in de prijsvormingsmechanismen en maakt regulering via marktprijzen moeizaam. Salarissen liggen wettelijk vast en kandidaten kunnen slechts een 'take-it-or-leave-it'-aanbod krijgen. Als het aanbod een getalenteerde kandidaat niet tevreden stemt, zal deze dus elders een beter heenkomen gaan zoeken. Gegeven het feit dat de WNT de gehele (semi-)publieke sector bestrijkt, zal deze kandidaat op de private sector aangewezen zijn. Veel hangt dus af van de poreusheid van de grenzen tussen de private en de publieke sector. Is de poreusheid groot en kwalificeren deze kandidaten zich dus ook voor private functies, dan verdwijnen geschikte kandidaten naar beter betaalde posities in de private sector. De zwaardere posities binnen de (semi-)publieke sector worden vervolgens bezet door een schaarsere groep kandidaten met een sterkere intrinsieke motivatie voor de publieke sector, door minder gekwalificeerde kandidaten, of blijven zelfs vacant.

Verklaring 2: De ‘managerial power’-hypothese

De tweede verklaring voor de snelle salarisstijgingen ligt – toegepast op de semi-publieke sector – in de machtsverhoudingen tussen de Raad van Toezicht en de topbestuurder. De kern van het argument is dat de topbestuurder een machtige positie heeft tegenover de Raad van Toezicht (zie ook Bebchuk & Fried, 2006). De topbestuurder domineert daardoor de eigen salarisonderhandelingen, en zet de RvT onder druk. Dus niet de schaarste aan talenten of veranderende takenpakketten geven de doorslag. De kern ligt in de hebzucht van de topbestuurder en de onmacht van de RvT.

Als de stijgingen voortkomen uit deze scheve machtsverhoudingen, dan is de WNT wel effectief en wordt de almacht van de topbestuurder gelimiteerd. De topbestuurder kan alleen nog druk uitoefenen om andersoortige vormen van niet-gereguleerde (immateriële) beloning te krijgen. Met een simpele verwijzing naar de WNT heeft de Raad van Toezicht in principe voldoende tegenwicht om de salarisstijging te stoppen. Is dat echt zo? De relatiesignaaltheorie gaat nog een stap verder.

Verklaring 3: De ‘relatiesignaal’-hypothese

De relatiesignaaltheorie (zie ook Lindenberg, 2003; Van Veen & Wittek, 2016) richt zich niet zozeer op de machts- maar meer op de samenwerkingsrelatie tussen de RvT en de RvB. De kwaliteit van en dynamiek in deze relatie staan centraal. De theorie focust dus op het werkgeverschap van de RvT en de wijze waarop de relatie met de topbestuurder wordt gevormd. Volgens de theorie verkeert de RvT bij het aangaan van de relatie met een bestuurder in een weinig benijdenswaardige positie. De toekomstige prestaties van de beoogde kandidaat zijn lastig vooraf te specificeren. Binnen beursgenoteerde ondernemingen is dat al geen sinecure (zie de zeer ingewikkelde prestatieafspraken die daar veelal gemaakt worden). De ultieme doelstelling is echter helder: winst in termen van geld.

In de (semi-)publieke sector ligt dit ingewikkelder, gegeven het complex van maatschappelijke doelstellingen en omstandigheden die bepalen hoe een organisatie zich ontwikkelt. Of zoals minister Kamp van Economische Zaken het eind november 2014 aan de Tweede kamer omschreef: ‘Verwachtingen over de te leveren prestaties door instellingen (...) kunnen dan ook niet altijd helder en duidelijk zijn. (...) de verwachte prestaties zijn niet te gieten in de regelgeving of contracten (...)’. Controle op de ‘output’ van de topbestuurders is dus moeilijk. Het alternatief, controle van ‘input’, is ook vrijwel onmogelijk in dit type functies. Het permanent observeren van topbestuurders is kostbaar en feitelijk onhaalbaar. En al was het mogelijk, de vraag blijft hoe het gedrag van de bestuurder precies beoordeeld moet worden. Raden van Commissarissen, maar zeker Raden van Toezicht, leiden volgens deze redenering aan een informatiegebrek wat betreft de prestaties van de bestuurder, en lopen feitelijk achter de feiten aan.

Wat de informatieasymmetrie tussen RvT en topbestuurder betreft, komt de relatiesignaaltheorie dus overeen met de aannames van de ‘managerial power’-benadering. Ze verschilt echter fundamenteel wat de theoretische oplossing

betreft. De theorie rust op twee centrale aannames. Ten eerste: ook formele arbeidscontracten zijn in de praktijk ingebed in sociale relaties, met name interpersoonlijke vertrouwensbanden. In situaties van grote en door technische middelen moeilijk overbrugbare informatieasymmetrie – zoals tussen RvT en topfunctionaris – kunnen vertrouwensrelaties een effectief alternatief vormen. Dit betekent dat de RvT gediend is bij een open positieve werkrelatie om op deze manier goed geïnformeerd te worden over de organisatorische situatie, alsook om de bestuurder te motiveren.

Ten tweede: om deze banden te vormen en in stand te houden is het voor de betrokken partijen belangrijk om te weten in hoeverre de ander nog steeds te vertrouwen is. Hiervoor maken de partijen gebruik van relatiesignalen: aanwijzingen over elkaars intentie om een wederzijds voordelige relatie in stand te houden. Dit gebeurt op twee manieren: door het geven van positieve relatiesignalen, en door het vermijden van negatieve relatiesignalen.

Positieve relatiesignalen kunnen diverse vormen aannemen, maar hebben vooral het karakter van een kostbare gift. In de private sector zijn dit bijvoorbeeld een auto van de zaak, lidmaatschap golfclub, bedrijfsleningen, enzovoort. Voor de kandidaat zijn deze relatiesignalen van de Raad van Commissarissen belangrijk om te bepalen of een vacante positie een interessante positieve werkcontext oplevert, en welk motivatieniveau als tegenprestatie wordt geleverd. Positieve relatiesignalen halen kandidaten over de streep en zorgen voor een gemotiveerde en open samenwerkingsrelatie tussen de RvT en de RvB.

Door de toenemende accountability-eisen die het publiek stelt en de roep om transparantie door aandeelhouders is in veel landen de wetgeving echter dusdanig aangescherpt dat inmiddels van alle niet-monetaire voordelen ('perks', zoals een auto van de zaak) de monetaire waarde bij het salaris wordt opgeteld en openbaar dienen te zijn. In de private sector zijn hierdoor de niet-financiële relatie-signalen omgezet in financiële (prestatie-)afspraken (zie ook Van Veen & Wittek, 2016). En de RvT in de semi-publieke sector heeft nog veel minder armslag, zeker sinds de Maserati van de heer Möllenkamp van Rochdale. De gift krijgt dus een sterk financieel karakter en wordt onderdeel van de normale ruilrelatie. Hierdoor hebben RvT's de neiging een kandidaat een salarisbod te doen dat in de eerste plaats marktconform is (door zich te meten aan salarissen van soortgelijke organisaties). Daarbovenop willen zij ter wille van de goede relatie een signaal afgeven door een 'gift' te bieden bestaande uit een extra premie. Zoals een topmanager recentelijk liet optekenen in het *Financieel Dagblad*: 'Ik heb niet om een extra beloning gevraagd en vond het veel, maar ik was blij met het compliment voor mijn werk en heb er geen kwaad in gezien' (Financieel Dagblad, 10 oktober 2014). Een Engelse non-executive verwoordde hetzelfde verschijnsel als volgt: 'It's not just about money; it is about what the money says' (Perkins & Hendry, 2005).

Om als geloofwaardig relatiesignaal beschouwd te worden, moet de gift aan de kandidaat kostbaar zijn voor de RvT. Het moet overkomen als een investering in de relatie. Op het punt van kostbare non-financiële giften heeft de RvT weinig manoeuvreerruimte. Wat blijft, is de mogelijkheid om een salaris te bieden dat marktconform is, verhoogd met een geloofwaardig signaal bestaande uit een financiële premie. Volgens deze redenering hebben RvT's dus de neiging om op goede gronden salarissen te bieden vlak boven het marktniveau. Iedere RvT

binnen elke (semi-)publieke organisatie wil tenslotte een goede werkrelatie binnen de bestuurskamers en heeft een uitstekende reden om *boven* de marktnorm te betalen. En zo geschiedde voor de invoering van de WNT.

Maar minstens net zo belangrijk als het geven van positieve relatiesignalen is het vermijden van negatieve relatiesignalen. En hier zit de crux: goede interpersoonlijke vertrouwensrelaties staan op gespannen voet met controle. De kans is groot dat binnen een functionerende vertrouwensrelatie pogingen tot controle als *negatief* relatie signaal zullen worden geïnterpreteerd. Vertrouwen is immers voor een groot deel gedefinieerd door de afwezigheid van controle.

Samengenomen leiden beide aannames tot een dilemma: aan de ene kant is het opbouwen en onderhouden van een vertrouwensrelatie tussen RvT en topbestuurder door de informatieasymmetrie noodzakelijk; aan de andere kant zal de legitimiteit van controle afnemen naarmate de vertrouwensrelatie tussen beide partijen beter wordt.

Binnen een RvT zelf is dit een tamelijk overzichtelijke en logische gang van zaken. Doordat de salarissen van soortgelijke kandidaten publiekelijk bekend zijn, dan wel via gespecialiseerde beloningsbureaus verkregen kunnen worden, kan de RvT het marktniveau vrij goed inschatten (ook wel de 'reservation wage' genoemd). Daar wordt een relatie signaal aan toegevoegd. Maar op het niveau van de arbeidsmarkt hebben deze relatiesignalen verstrekkende gevolgen. Het totale salaris, inclusief het relatie signaal, is publiekelijk bekend, maar voor buitenstaanders zijn de relatiesignalen onzichtbaar. Andere RvT's van soortgelijke organisaties zien zo de marktprijzen stijgen. Zij hebben opnieuw een goede reden om daar relatiesignalen aan toe te voegen. En zo ontstaat een spiraal naar boven. Binnen de bestuurskamer handelen alle betrokkenen rationeel, maar het effect op de markt als geheel is een ontoombare permanente druk naar boven. Zonder beteugelende krachten binnen de markt is dit proces vrijwel onmogelijk te stoppen en kan het tot hoge salarissen leiden. Theoretisch gezien zijn er twee mechanismes waardoor de beloningsspiraal zou kunnen worden gestopt.

Aan de ene kant kan het gebruik van sterke niet-monetaire relatiesignalen een uitweg zijn. In dit verband wordt er bijvoorbeeld vaak op gewezen dat topbestuurders in de publieke sector er niet in eerste instantie voor het geld zitten, maar gedreven zijn door intrinsieke doelen, zoals 'iets doen voor de maatschappij' of anderen helpen.¹ Hierdoor zou het in het vooruitzicht stellen van loopbaanmogelijkheden binnen de publieke sector een sterk niet-monetair signaal kunnen zijn. Ongetwijfeld zullen er ook situaties zijn waarin leden van het RvT hiervan gebruikmaken om hun relatie met de topbestuurder verder te versterken. Er zijn echter een aantal redenen waarom deze optie vermoedelijk alleen incidenteel zal optreden, en de opwaartse druk op de topinkomens niet noemenswaardig zal remmen. Ten eerste blijven een hogere inschaling en een hoger salaris het meest doeltreffende middel om later op een hogere functie te kunnen solliciteren, en daarmee ook het meest geloofwaardige en kostbare signaal, want tastbaar. Vanuit de signaaltheorie zijn het vooral deze kenmerken die een 'eerlijk' of sterk signaal onderscheiden van minder sterke signalen. Beloftes, bijvoorbeeld dat men zich zal inspinnen voor de carrière van de bestuurder, lopen in dit opzicht het gevaar om als te vrijblijvend te worden gezien.

Ten tweede ligt het ontwikkelen van loopbanen buiten de mogelijkheden van de RvT, gezien het feit dat het reeds de hoogste posities in een organisatie betreft.

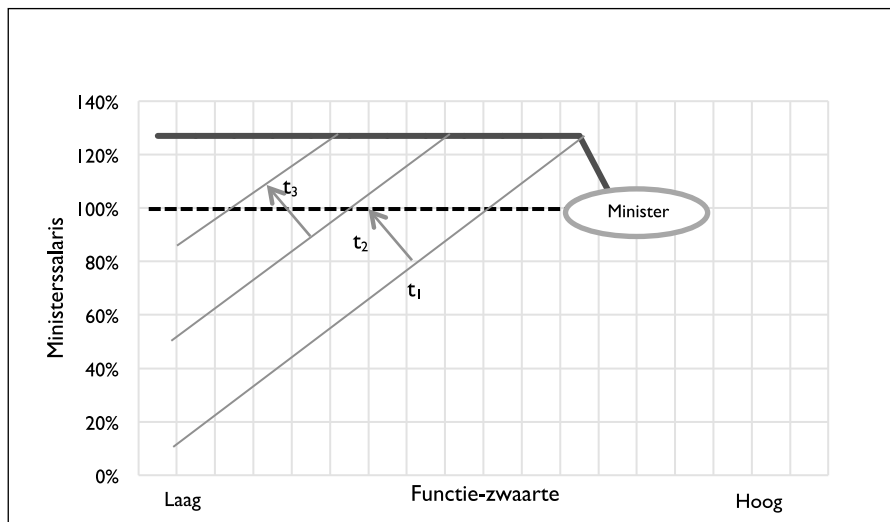
Ten derde laat de literatuur over *public service motivation* (zie bijv. het klassiek geworden artikel van Crewson, 1997, p. 504) weliswaar zien, dat bestuurders in publieke organisaties inderdaad sterker gedreven worden door intrinsieke motieven (zoals iets doen voor de maatschappij of anderen helpen) dan managers in particuliere bedrijven, en dat omgekeerd managers in de particuliere sector sterker gehecht zijn aan een hoger salaris. Maar de gegevens laten tegelijkertijd zien dat nog steeds tussen de 70-80% van de bestuurders in de publieke sector een hoog salaris 'belangrijk' of 'zeer belangrijk' noemt, een percentage dat hiermee maar 3-4% onder dat van managers uit de particuliere sector ligt.

Aan de andere kant zijn er externe interventies – bijvoorbeeld wetgeving zoals de WNT – die een heldere normering aanbrengen. Deze externe interventie blijft echter niet zonder consequenties als we de relatie signaal theorie volgen.

De Wet normering topinkomens en de daaropvolgende beleidsdynamiek

Via het maatschappelijke debat ontstond de roep de beloningsspiraal binnen de (semi-)publieke sector te doorbreken. De wens tot ingrijpen creëerde echter een nieuwe dynamiek. De politiek wilde de topinkomens normeren door de maxima aan te pakken. Dit resulteerde in de invoering van de WNT per 1 januari 2013. Deze wet normeert echter niet, maar maximeert het salaris binnen de (semi-)publieke sector. De wet duwt enkel de top van het loongebouw naar beneden, maar is onhelder over de salarissen die vlak onder de wettelijke norm liggen. Welke bestuurder moet hoeveel krijgen en wat is het criterium? Bij gebrek aan criteria blijft de druk op de salarissen onder de wettelijke norm bestaan. Volgens de relatiesignaaltheorie blijft de neiging bestaan om salarissen boven de markt te betalen. Het gevolg zou zijn dat – in theorie – meer en meer verschillende bestuurders een salaris ontvangen dat precies aan de wettelijke norm voldoet (zie ook figuur 4).

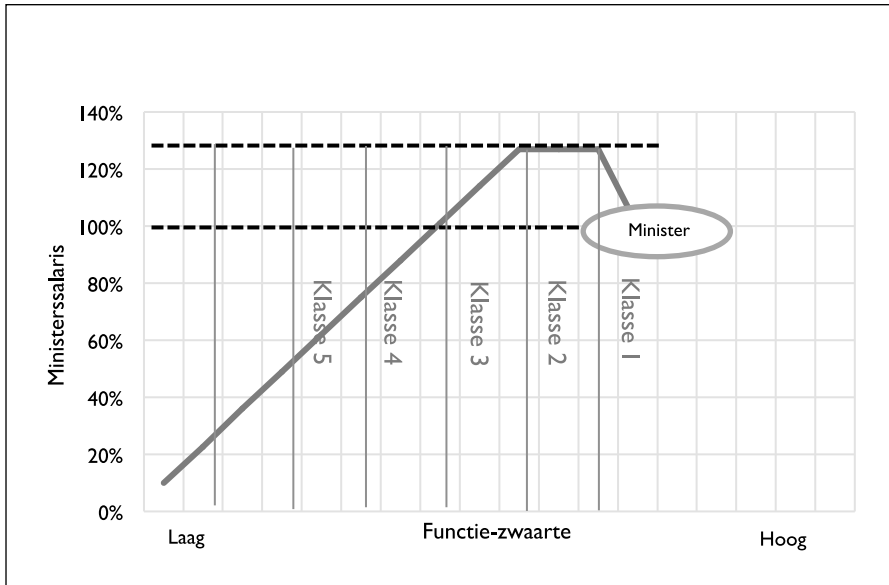
Om dit probleem te ondervangen ontwikkelde de overheid meer regelgeving en bouwde zij een soort functiewaarderingssysteem op. In november 2014 kondigden diverse ministeries 'Regelingen bezoldigingsmaxima topfunctionarissen' af (in nauwe samenwerking met brancheverenigingen). In de kern bevatten deze regelingen raamwerken waarin topfuncties gewogen worden op basis van objectief vaststelbare criteria (zoals kennisintensiteit, complexiteit, maatschappelijke impact, geografische werkingssfeer, bedrijfsvoeringsrisico's, media-aandacht en andere omgevings- en risicofactoren). De RvT's zijn dus wettelijk en in detail aan een regulerend kader gebonden. Afwijkingen van de wet, met of zonder sectornorm, moeten vooraf worden voorgelegd aan de minister, en achteraf door de accountant worden gerapporteerd aan het ministerie. Bij overtreding kan de minister ingrijpen en zelfs besluiten tot terugvordering van het te veel betaalde salaris.



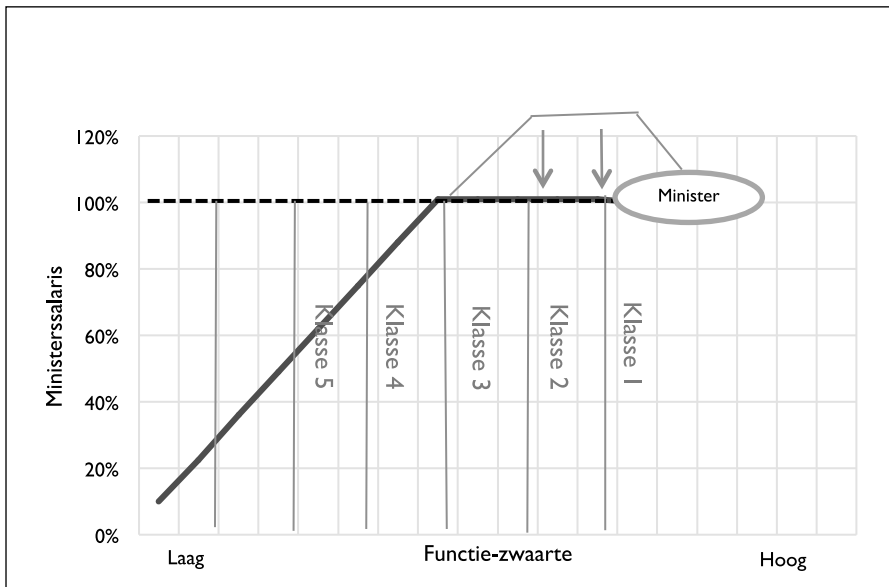
Figuur 4 *Mogelijke ontwikkelingen van het publieke loongebouw na invoering van de WNT zonder functiewaardering*

Maar hiermee was het nog niet gedaan. Zonder de daadwerkelijke effecten van de WNT af te wachten nam de Tweede Kamer op 16 oktober 2014 een 'Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT' aan. Het eerdere maximum van 130% was gebaseerd op de suggestie dat het ministersalaris moest stijgen (commissie-Dijkstal) (zie ook figuur 5). Het nieuwe ministersalaris zou het ijkpunt worden in het loongebouw van de (semi-)publieke sector. Met het eenvoudig verhogen van de ministersalarissen zou het gehele loongebouw een stevig nieuw fundament kennen. Maar dat bleek maatschappelijk – en dus politiek – geen haalbare kaart en creëerde opnieuw een noodzaak tot verdere versobering van de topsalarissen (zie ook figuur 6). Waar de WNT zelf ongeveer 300 individuele topbestuurders raakte, hebben met de aanpassing van de norm al 1000 topbestuurders een te hoog salaris.²

Recentelijk is nog een laatste regeling door de minister aangekondigd.³ De reikwijdte van de wet wordt in de nabije toekomst uitgebreid naar alle bestuurders in de (semi-)publieke sector. Op dit moment wordt gekeken naar een apart wetsvoorstel dat in de nabije toekomst naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.



Figuur 5 *Het publieke loonebouw na invoering van de WNT met functiewaardering*



Figuur 6 *Het publieke loonebouw na invoering van de WNT met functiewaardering, en verdere verlaging van het maximum*

En wat betekent dit voor de (semi-)publieke sector?

Combineren we deze (wettelijke) beleidsingrepen met de theoretische verklaringen voor stijgende topsalarissen, dan dringen drie issues zich op: de consequenties voor de opwaartse beloningsspiraal, de doorstroming op de arbeidsmarkt, en de positie van de Raad van Toezicht inzake het werkgeverschap. De drie theoretische kaders komen hier soms tot aanvullende, soms tot tegenstrijdige voorspellingen. Voor de *beloningsspiraal* zijn de gevolgen van de wettelijke ingrepen helder. De top van de markt is gemaximeerd en naar onderen bijgesteld, en met de introductie van aanvullende regelingen is de markt verder voldoende gereguleerd. De potentiële macht van de topbestuurders tegenover de Raad van Toezicht is daarmee feitelijk gebroken (vgl. verklaring 2). De RvT is echter ook met handen en voeten gebonden en kan qua beloningen slechts verwijzen naar de (on)mogelijkheden die de landelijke regelingen bieden. Dit neemt niet weg dat de RvT de behoefte blijft houden om positieve relatiesignalen aan de topbestuurder te kunnen geven (verklaring 3). Een moeizame uitweg voor de RvT is om te proberen een uitzonderingssituatie te claimen bij de minister en het verzoek in te dienen voor een afwijkende beloning. Dit veronderstelt echter een ferme en goed onderbouwde casus zonder vergaande precedentwerking. Bovendien zijn de meeste situaties reeds afgedekt door de standaardregulering. De kans van slagen is vermoedelijk nihil en zeer waarschijnlijk nul. Met de WNT zal de beloningsspiraal dus ongetwijfeld tot staan worden gebracht, maar de RvT staat met lege handen.

Ook is het niet zonder consequenties voor de *doorstroming op de arbeidsmarkt*. Volgens de 'efficiënte markt'-hypothese (verklaring 1) zijn twee effecten waarschijnlijk. Ten eerste een verhoogde uitstroom van gekwalificeerde topbestuurders. Het ministerie zag op korte termijn geen tekenen van dit proces. Maar schijn kan bedriegen. Wellicht dat de huidige generatie topbestuurders niet snel opstapt (of kan overstappen gegeven hun specifieke managementervaringen), voor volgende generaties kan dit anders liggen en het bewijs is moeilijk te leveren. Ten tweede voorziet de WNT in uitgebreide overgangsregelingen. Deze beschermen de bestaande contracten, waardoor de normering vooral voor nieuwe contracten zal gelden. Het gevolg hiervan is dat de doorstroom in het topsegment ernstig kan worden belemmerd. Veel zittende topbestuurders die willen overstappen naar zwaardere functies, worden geconfronteerd met een achteruitgang in salaris. Het maakt de doorstroom moeizamer en frustreert de normale doorloop van lichtere naar zwaardere functies die recht doet aan de individuele ontwikkeling van bestuurders in het algemeen.

De wettelijke kaders hebben vergaande consequenties voor het *werkgeverschap van de RvT*. Vanuit de 'managerial power'-benadering (verklaring 2) is de conclusie dat zowel bevoegdheden van de RvT als die van de topbestuurder door het wettelijke kader van de WNT sterk worden beperkt. Het afdwingen van hogere salarissen door onevenredige macht van de bestuurder wordt hiermee vrijwel uitgesloten. Vanuit de relatiesignaaltheorie (verklaring 3) draaien arbeidsrelaties binnen de top van ondernemingen voor een belangrijk deel om relatiesignalen. De RvT komt in een lastig pakket. Qua beloning is het bod aan een mogelijke kandidaat in detail gereguleerd. Afwijkingen naar onderen zijn mogelijk, maar niet erg geloofwaardig gegeven de noodzaak om positieve relatiesignalen af te

geven. En ook de andere arbeidsvoorwaarden zijn strak gereguleerd. Gratificaties, bonusregelingen, winstdelingen enzovoort zijn allemaal ondergeschikt aan de wettelijke normering. Vanuit de werkgeversrol heeft de RvT feitelijk nog maar twee opties over. Als het goed gaat, kan de RvT als blijk van waardering slechts een schouderklopje geven. En als het slecht gaat, staat hem slechts één optie open: ontslag met een wettelijke maximering van de ontslagvergoeding. Met zo'n gebrekkig instrumentarium staat de RvT feitelijk met de rug tegen de muur, en zou de WNT de kwaliteit van de relaties in de top van de (semi-)publieke sector potentieel verslechteren.

Volgens de relatiesignaaltheorie is dit nu juist wat de betrokken partijen zullen proberen te vermijden. Als deze verklaring opgaat, zullen RvT's ook nu proberen om de vertrouwensrelatie middels relatiesignalen in stand te houden. Wat de positieve signalen betreft, zullen bestuurders naar niet-monetaire alternatieve manieren zoeken om kostbare en geloofwaardige relatiesignalen te zenden. Een van deze alternatieven is dat de RvT's hun topbestuurders meer ruimte geven door hun formele bevoegdheden uit te breiden of toe te staan dat deze hun bevoegdheden oprekken, bijvoorbeeld door op terreinen actief te worden die voor publieke bestuurders lange tijd zo niet als no-go area, dan toch als grijs gebied werden beschouwd (zoals het geval was bij sommige woningcoöperaties). Wat het vermijden van negatieve relatiesignalen betreft, zou de RvT kunnen aangeven zich zo weinig mogelijk met de gang van zaken binnen de organisatie te bemoeien, en dus feitelijk de intensiteit en omvang van controle reduceren. In de literatuur over de private sector is al naar deze dynamiek verwezen: men belooft de topbestuurder dat de toezichthouder zich op enige afstand zal houden.

Conclusie

Onze theoretische analyse van de effecten van de WNT laat zien dat de arbeidsmarkt op meer manieren een effect ondervindt van het wettelijke kader, dan enkel een loonverlaging voor een kleine groep topbestuurders. Een theoretisch exposé roept echter de vraag op in hoeverre dit empirisch houdbaar is. Diverse geluiden uit het veld en anekdotische evidentie beamen de hier geschetste gang van zaken. Een nadere empirische analyse van de mogelijke effecten lijkt echter van belang, zeker omdat deze niet louter positief zijn, en om onze beschouwingen te onderbouwen.

Meer specifiek willen we de aandacht hier vestigen op drie zaken die de kwaliteit van het bestuur in de (semi-)publieke sector direct raken. In de eerste plaats is de poreusheid tussen de private en publieke arbeidsmarkt voor topbestuurders momenteel onhelder. Een grote poreusheid van de grenzen geeft een geheel andere dynamiek binnen de segmenten, dan een meer gesloten arbeidsmarkt. Een goed publiek bestel is op korte termijn niet gebaat bij een aanhoudende stroom gekwalificeerde topbestuurders richting de private sector (al wordt die nog niet waargenomen volgens de Memorie van Toelichting bij de Aanpassing op de WNT). Daarenboven geldt dat de sector als geheel ook in de toekomst een interessante werkomgeving moet bieden aan nieuwe generaties bestuurders. Ook zonder een direct observeerbare uitstroom leidt een gebrek aan gekwalificeerde instroom op termijn tot tekorten. Het is dus een belangrijke empirische

vraag of en hoe snel de geschetste ontwikkelingen zich voordoen. Om dit te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om bij de volgende wetswijziging niet alleen de salarissen te normeren, maar ook een systematische dataverzameling te realiseren om zo de trends en ontwikkelingen in detail te kunnen volgen.

Ten tweede vraagt de positie van de RvT in het huidige (semi-)publieke bestel om aandacht. De externe ingrepen van het Rijk belemmeren niet alleen de handelingsruimte van de RvT aanzienlijk. De eerder geboden ruimte was soms te veel van het goede. De WNT is een effectieve inperking en is in staat om een ongebreidelde opwaartse trend in de topsalarissen te beteugelen. Tegelijkertijd zou de prijs die hiervoor betaald moet worden, letterlijk en figuurlijk veel hoger kunnen uitvallen. Als de aannames van de verschillende verklaringen kloppen, heeft de wet ook een aantal mogelijke onbedoelde gevolgen. Dit betreft de beloningsverhoudingen binnen de sector, de toe- en doorstroming van gekwalificeerde kandidaten, maar ook een mogelijke verslapping in de wijze waarop RvT's hun controletaken feitelijk uitoefenen.

Ten derde rest de meer algemene vraag welke institutionele interventies wel in staat zouden zijn om de gewenste beloningsstructuur te realiseren zonder dat dit de ongewenste effecten oproept zoals in dit artikel beschreven. Twee flankerende maatregelen die vanuit de relatiesignaaltheorie voor de hand liggen, zullen moeilijk te realiseren zijn. De eerste bestaat uit het creëren van nieuwe vormen van non-monetaire positieve relatiesignalen, bijvoorbeeld publiek toegekende prijzen die de status van de topbestuurder verhogen. De tweede betreft interventies waardoor controle van haar negatief relatiesignaal karakter wordt ontdaan. Gezien de spanning tussen controle en vertrouwen zal deze interventie echter weinig kans van slagen hebben, tenzij er structurele manieren gevonden worden die in staat zijn het opbouwen van een te hechte band tussen RvT en topbestuurder te beperken.

Als institutionele maatregel lijkt de WNT dus ook diverse bijeffecten te kunnen hebben. Dit leidt tot vragen over de veranderende arbeidsmarktdynamiek als gevolg van de wet binnen het organisatorische en sectorale loongebouw. Daarnaast roept het vragen op over de speelruimte die overblijft voor de RvT. Bij bestuurders die de top al bereikt hebben, ontnemt de wet de RvT een belangrijk instrument voor het geven van positieve relatiesignalen. Dit bemoeilijkt zijn functioneren omdat de vertrouwensrelatie lastiger is op te bouwen. De vraag of, en in welke mate, dit zelfs tot een verzwakking van de controlefunctie van de RvT leidt, is niet alleen van theoretisch belang, zeker niet in de semi-publieke sector.

Noten

- 1 We danken een anonieme referent voor deze suggestie.
- 2 Zie ook het Advies van de Raad van State aan de Koning, No.W04.14.0063/I.
- 3 Zie de Memorie van Toelichting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT.

Literatuur

- Bebchuk, L.A. & Fried, J.M. (2006). Pay without performance: Overview of the issues. *Academy of Management Perspectives*, 20(1), 5-24.
- Crewson, P.E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Gabaix, X. & Landier, A. (2008). Why has CEO pay increased so much? *Quarterly Journal of Economics*, 123(1), 49-100.
- Lindenberg, S. (2003). Governance seen from a framing point of view: The employment relationship and relational signaling. In B. Nooteboom & F.E. Six (eds.), *The trust process in organizations, empirical studies of the determinants and the process of trust development* (pp. 37-57). Cheltenham/Northampton: Elgar.
- Perkins, S.J. & Hendry, C. (2005). Ordering top pay: interpreting the signals. *Journal of Management Studies*, 42(7), 1443-1468.
- Veen, K. van & Wittek, R.P.M. (2016). Relational signalling and the rise of CEO compensation: '... it is not just about money, it is about what the money says'. *Long Range Planning*. doi:10.1016/j.lrp.2015.12.009