

Hoeveel mag de top verdienen?

Rechtvaardigingsgronden in het discours over topinkomens in de zorg

Thesis voor de Executive Master of Health Business Administration (MHBA)

Erasmus Centrum voor Zorgbestuur

Erasmus Universiteit Rotterdam

Pien de Jong

Studentnummer: 419979

Begeleider: dr. E. Breedveld

Meelezer: prof. Dr. I. Bongers

Rotterdam, 9 juni 2016

Samenvatting

In Nederland wordt sinds 2002 een maatschappelijk debat gevoerd over de salarishoogte van bestuurders van (semi) publieke organisaties. Sinds 2008 spitst dit debat zich toe op de zorgsector. Iedereen neemt deel aan dit debat: overheid, algemeen publiek, politiek, media en de zorgsector zelf. Inmiddels is er zelfs een wet in werking getreden die het onderwerp bestrijkt: de Wet Normering Topinkomens of WNT. Ondanks dat deze wet een nieuwe maximumnorm voorschrijft, wordt het debat steeds harder en feller van toon. Er is duidelijk iets aan de hand.

Dit alles speelt zich af in een tijd, waarin hervorming en bezuiniging binnen de zorg de boventoon voeren. Een aantal opmerkelijke excessen en zelfs fraude met beloning vanuit publieke middelen hebben de nodige media-aandacht gekregen. Het civiele, publieke belang hierbij is evident: lagere zorgkosten (waar een lagere beloning aan bij zou kunnen dragen) en grote aandacht voor normen, waarden en de kwaliteit van het toezicht. Tegelijkertijd speelt de toegenomen complexiteit van de omgeving in de zorgsector (gefragmenteerde financiering, complexe financieringsconstructies en afbouw van volume, druk op de tarieven en kostprijs, toegenomen concurrentie en marktwerking). Deze complexiteit is van invloed op de gevraagde competenties binnen het zorgbestuur, die juist weer een hogere beloning zouden kunnen rechtvaardigen.

Het is een ingewikkeld debat geworden waarbinnen veel actoren te vinden zijn, die uiteenlopende belangen hebben. Daar er zo veel belangen een rol spelen en de gevoeligheid groot is, blijft de discussie hierover lastig. De gronden waarop een besluit over een beloningsvraagstuk kan worden genomen, lopen door elkaar heen, spreken elkaar tegen of zijn onduidelijk. De veelheid aan standpunten, belangen en gebruikte argumenten en rechtvaardigingsgronden leidt tot een worsteling of op zijn minst tot onzekerheid bij raden van toezicht als het gaat over beloning van zorgbestuurders. Ook voor de zorgbestuurders zelf is het inmiddels een delicaat thema.

In deze thesis wordt onderzocht wat de achterliggende rechtvaardigingsgronden van partijen in het debat zijn. Met het verkrijgen van inzicht in de rechtvaardigingsgronden en de manier waarop zij zijn gehanteerd, kan een bijdrage geleverd worden aan een zinvolle discussie en genuanceerd denken over beloningsvraagstukken in de zorgsector. Het onderzoek naar rechtvaardigingsgronden is gerealiseerd met behulp van de Wereldentheorie uit de Engelse vertaling (*On justification: economies of worth*, 2006) van De la justification: les économies de la grandeur (1991) van Luc Boltanski and Laurent Thévenot.

Summary

Since 2002 we find Dutch society debating on the appropriate salary level for members of executive boards of (semi) public organizations. Since 2008 the debate has focused on the healthcare sector. Everyone takes part in this debate: the government, general public, politics, media and the healthcare sector itself. Meanwhile, the Dutch government issued a law covering this topic with the so called Standards for Remuneration Act or 'WNT'. Despite the fact that this law prescribes a new maximum standard for these high-level executives, the debate is getting louder and harsher.

What is going on?

The debate takes place in a time where reorganizations and cutbacks predominate in the healthcare sector. Several prominent cases of excesses and even fraud with the remuneration from public funds have received strong media attention. The public interest with this all is obvious: lower health care costs (to which a lower salary level of executives could contribute) and broad attention to moral values, monitoring and supervision. At the same time, we see the increased complexity in the healthcare sector (fragmented financing systems, complex financing constructions, reduction of volume, and increasing market competition). This increasing complexity affects the requested competencies within the health care administration, which could even justify a higher salary level.

It has become a complicated debate with many persons concerned, who have diverging interests. Since there are so many interests involved and sensitivity is high, the debate remains difficult. The grounds on which a decision on remuneration issues can be taken, are intertwined, contradictory or unclear. The multitude of views, interests and justification arguments are leading to a struggle or at least uncertainty in supervisory boards when it comes to remuneration issues for members of the executive boards. For these members of healthcare executive boards, the debate has become a tricky and delicate issue.

This thesis examines the underlying justification grounds used by the parties in the debate. The gaining of insight into the justification grounds and the way arguments are applied, could contribute to a meaningful discussion and nuanced thinking on remuneration issues. The research for these justification grounds is based on the Common Worlds Theory from the English translation (On justification: economies of worth, 2006) of *De la justification: les économies de la grandeur* (1991) by Luc Boltanski and Laurent Thévenot.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Summary.....	3
1. Inleiding	1
1.1 De achtergrond van het onderzoek.....	1
1.2 Doelstelling & relevantie	3
1.3 Vraagstelling.....	5
1.4 Opbouw van het onderzoek	6
1.5 Leeswijzer	7
2. Achtergrondinformatie.....	8
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Chronologische ontwikkeling van richtlijnen en kaders	9
2.3 Huidige wetgeving, feiten en cijfers	11
2.4 Actoren in het debat	13
2.5 Toelichting op het belang van actoren bij het beloningsvraagstuk en hun invloed daarop.....	14
2.6 Samenvatting	19
3.1 Beknopte uiteenzetting theorie	20
3.4 Conflicten binnen werelden en tussen werelden	27
3.5 Compromisvorming tussen de werelden	29
3.6 Verbinding theoretisch kader met deze thesis	30
3.7 Operationaliseren van de Wereldentheorie	31
4. Methoden van onderzoek	35
4.1 Onderzoeksdesign.....	35
4.2 Bureauonderzoek.....	36
4.3 Empirisch onderzoek.....	37
4.4 Dataverzameling - selectie van databronnen	37
4.5 Dataverzameling - onderzoeksinstrumenten.....	40
4.6 Data-analyse.....	40
4.7 Validiteit en betrouwbaarheid	43
5. Resultaten documentonderzoek & confrontatie theorie	45
5.1 Inleiding.....	45
5.2 Actor A & B: Ministeries BZK en VWS.....	46
5.2.1 Toelichting relevante documenten	46
5.2.2 Resultaat van de analyse van documenten actor A & B op overwegingen en standpunten	46
5.2.3 Analyse van de conflicten actor A&B vanuit het framework van de Wereldentheorie	53
5.3 Actor C & D, NVZD en NVTZ.....	54
5.3.1 Toelichting relevante documenten	54
5.3.2 Resultaat van de analyse van documenten actor C & D op overwegingen en standpunten	55
5.3.4 Analyse van de conflicten actor C&D vanuit het framework van de Wereldentheorie	56

5.4 Actor E, Werknemersorganisaties (vakbonden)	57
5.4.1 Toelichting relevante documenten	57
5.4.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor E op overwegingen en standpunten	57
5.4.3 Analyse van de conflicten actor E vanuit het framework van de Wereldentheorie	58
5.5 Actor F, Werkgeversorganisaties	58
5.5.1 Toelichting relevante documenten	58
5.5.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor F op overwegingen en standpunten	59
5.5.3 Analyse van de conflicten vanuit het framework van de Wereldentheorie	60
5.6 Actor G, Publiek - Politiek	60
5.6.1 Toelichting relevante documenten	60
5.6.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor G op overwegingen en standpunten	61
5.6.3 Analyse van de conflicten bij actor G vanuit het framework van de Wereldentheorie	62
5.7 Actor H, Publiek - Media	63
5.7.1 Toelichting relevante documenten	63
5.7.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor H op overwegingen en standpunten	63
5.7.3 Analyse van de conflicten vanuit actor H op basis van het framework van de Wereldentheorie	65
5.8 Actor I, Publiek - Algemeen	67
5.8.1 Toelichting relevante documenten	67
5.8.2 Resultaat van de analyse van documenten actor I op overwegingen en standpunten	70
5.8.3 Analyse van de conflicten actor I vanuit het framework van de Wereldentheorie	73
5.9 Belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen actoren	75
6.1 Interview Klaus Schmitt - dimensies arbeidsmarkt	78
6.2 Interview Charlotte Dingemans - arbeidsrechtelijke dimensies	80
6.3 Analyse interviews met experts	83
7. Conclusies, beschouwing & discussie, aanbevelingen	86
7.1 Inleiding	86
7.2 Conclusies	86
7.3 Beschouwing	94
7.4 Discussie	97
7.5 Aanbevelingen	99
7.6 Reflectie op het onderzoek	101
7.7 Nawoord	102

Bijlagen

Bijlage 1 , Belangrijkste zoekopdrachten documenten en secundaire data.....	103
Bijlage 2 , Topiclijst interviews.....	105
Bijlage 3 , Voorbeeld van tekstfragmenten verbonden aan werelden.....	106

Figuren

Figuur 1 , Onderzoekschema.....	6
Figuur 2 , Chronologische ontwikkeling in normeringskaders beloning zorgbestuur	10
Figuur 3 , Gemiddelde bezoldiging van leidinggevende topfunctionarissen per sector.....	12
Figuur 4 , Actoren binnen het debat	14
Figuur 5 , illustraties website PvdA, Standpunt Topinkomens publieke sector.....	61
Figuur 6 , Activiteit rondom bezoldiging zorgbestuur, 2010 – 2016 (april)	69
Figuur 7 , Tweets rondom piek Humanitas DMH in september 2013	71
Figuur 8 , Facebookposts met grote invloed naar aanleiding van de Actiz50 in juni 2014.....	72
Figuur 9 , Overzicht hoofdstandpunten actoren.....	75
Figuur 10 , Mogelijkheden tot compromis.....	77

Tabellen

Tabel 1 , Overzicht van actoren, invloedinstrumenten en belangen.....	19
Tabel 2 , Belangrijke elementen en ordes van waarde van Boltanski and Thévenot's Economies of Worth - gebaseerd op: Thévenot, Moody, & Lafaye (2000: 241), vertaald.....	26
Tabel 3 , 'Figures of judgement in a complex situation'	28
Tabel 4 , Semantic markers, Patriotta et al. (2011)	33
Tabel 5 , Raamwerk van actoren en relevante bronnen, onderzoeksmateriaal.....	39
Tabel 6 , Semantic markers, Patriotta et al. (2011), vertaald	41
Tabel 7 , Overzicht belangrijkste actoren	45
Tabel 8 , Type bronnen en aantal berichten rondom beloning zorgbestuur, bron: Coosto	69

1. Inleiding

Het debat over een redelijke beloning van bestuurders in de zorgsector is hoog opgelopen. De standpunten over dit bezoldigingsvraagstuk lopen zeer uiteen. In de media wordt regelmatig aandacht besteed aan het thema. De toon van de partijen in het debat kan daarbij fel zijn en er is sprake van opmerkelijk harde retoriek. Er is duidelijk iets aan de hand.

Hoe kunnen we deze controverse duiden? Met een controverse wordt hier bedoeld: een sociaal, politiek of wetenschappelijk conflict over beleid, dat de consequentie is van het feit dat de erbij betrokken partijen hun standpunten grondvesten in verschillende denkkaders of beleidstheorieën ('frames').¹

Wat maakt dat de standpunten binnen deze controverse zo verschillend zijn? Welke rechtvaardigingsgronden liggen ten grondslag aan de (huidige en historisch) gehanteerde standpunten (inclusief de gehanteerde beoordelingscriteria voor beloning) in het debat?

1.1 De achtergrond van het onderzoek

Historisch gezien is er een aanzienlijke verschuiving waar te nemen in het denken over beloning van topfunctionarissen binnen het (semi) publieke domein en de zorgsector. Waar de overheid het beloningsbeleid 20 jaar geleden nog volledig aan de instellingen overliet, grijpt zij nu met het invoeren van de Wet Normering Topinkomens (WNT) diepgaand in.

Het fascinerende van deze wet is, dat de overheid hiermee niet alleen de toekomstige afspraken aan banden legt, maar ook ingrijpt in *bestaande* arbeidsovereenkomsten en afspraken. Dit is opmerkelijk, omdat de contractvrijheid en de rechtszekerheid van een arbeidsovereenkomst in Nederland altijd als een rotsvast principe werd gezien. In Nederland is dit nog niet eerder voorgekomen.

Dit alles speelt zich af in een tijd, waarin hervorming en bezuiniging binnen de zorg de boventoon voeren. Een aantal opmerkelijke excessen en zelfs fraude met beloning vanuit publieke middelen hebben de nodige media-aandacht gekregen. Het civiele, publieke belang hierbij is evident: lagere zorgkosten (waar een lagere beloning aan bij zou kunnen dragen) en grote aandacht voor normen, waarden en de kwaliteit van het toezicht. Tegelijkertijd speelt de toegenomen complexiteit van de omgeving in de zorgsector (gefragmenteerde financiering, complexe financieringsconstructies

¹ Korsten, A. (1994). "Doorbraken in controversen door reframing"
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Doorbraken%20in%20controversen%20door%20reframing.pdf>, geraadpleegd op 28/12/2015

en afbouw van volume, druk op de tarieven en kostprijs, toegenomen concurrentie en marktwerking). Deze complexiteit is van invloed op de gevraagde competenties binnen het zorgbestuur, die juist weer een hogere beloning zouden kunnen rechtvaardigen.

Momenteel woedt er maatschappelijk en politiek een discussie over de Wet Normering Topinkomens (WNT-1), de Wet Verlaging Bezoldigingsmaximum WNT (WNT-2) per 2015 en de mogelijke uitbreiding met de Wet Uitbreiding Personele Reikwijdte WNT (WNT-3). De wet heeft met deze WNT-3 uiteindelijk een reikwijdte naar niet-topfunctionarissen, waarmee wordt bedoeld alle andere echelons dan de bestuurlijke in de (semi) publieke sector. Waar de wet nu nog ver afstaat van velen die in de (semi) publieke sector werkzaam zijn, kan hij hiermee onverhoeds bijzonder relevant worden voor iedereen die in deze sector werkzaam is, afhankelijk van de norm die de overheid in de toekomst gaat stellen.

Zowel voor- als tegenstanders van de wet putten uit een arsenaal van verschillende argumenten.

Voorstanders van de wet (bijvoorbeeld de SP en de werknemersorganisatie FNV Zorg & Welzijn) wijzen op de actualiteit rondom de laagste zorgfuncties als Hulp bij het Huishouden en Helpende. Baanverlies, kleine contracten en zelfs voorstellen van de werkgever tot salarisverlaging doen hier de laatste jaren opgang. Een 'menswaardig inkomen' is volgens de voorstanders van de wet voor deze werknemers niet meer te verdienen. De werknemers uit deze zorgfuncties zouden banen moeten stapelen om rond te komen en zij zouden worden uitgebuit. De casuïstiek van fraude en excessen komt volgens hen te vaak voor, er wordt 'gegraaid'. Dit alles, gecombineerd met de grootte van het inkomensverschil tussen de hoogste en de laagste functie in een zorgorganisatie, is volgens de voorstanders van de wet niet meer te rechtvaardigen. Ook de zorgbestuurder moet daarom pijn voelen of op zijn minst een bijdrage leveren, is het standpunt.

Tegenstanders van de wet kunnen (meestal) begrip opbrengen voor het normeren van de bezoldiging ter hoogte van het WNT-1 niveau (130% van het ministersalaris) maar zeker niet voor de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (WNT-2, 100% van het ministersalaris). Men vreest voor verlies van en gebrek aan kwalitatief goede werknemers. Men ziet het als een inbreuk op onder meer het eigendomsrecht en het gelijkheidsbeginsel: de overheid wordt onbetrouwbaarheid verweten omdat er door haar in bestaande, afgesproken arbeidsovereenkomsten en -voorwaarden wordt ingegrepen en omdat zij (bij staatsdeelnemingen als aandeelhouder) juist vaak pleit voor een hogere beloning van bestuurders. Uitzonderingen op de wet als luchtverkeersleiders, medisch specialisten en presentatoren zouden te willekeurig zijn. Tevens wordt het kabinet verweten aan symboolpolitiek te doen: de opbrengst van het ingrijpen in bestaande rechten zou uiteindelijk over zo weinig personen gaan dat het nauwelijks een substantiële bijdrage zou leveren aan de beoogde bezuiniging.

1.2 Doelstelling & relevantie

Probleemstelling en keuze voor het onderwerp

Binnen de landelijke politiek is met de WNT een moeizame consensus bereikt tussen het liberale marktdenken en het sociale nivelleren, gecombineerd met het zo doelmatig mogelijk omgaan met gemeenschapsgeld en houden van toezicht. De discussie oogt echter nog steeds gepolariseerd: in de praktijk wordt op zeer verschillende manieren naar het beloningsvraagstuk gekeken.

Binnen de nieuwe kaders is er nog steeds veel ruimte en verwarring. Is het bijvoorbeeld wel voldoende indien een bestuurder en raad van toezicht zich aan de norm houden? Moet er niet gestreefd worden naar een beloning die zo sober mogelijk is? Of is het nu juist rechtvaardig om, binnen de strakke wettelijke kaders, de ruimte die er nog wel is te benutten? De WNT geeft bestuurders met een bestaande arbeidsovereenkomst een aantal jaar de tijd om zich aan te passen op de lagere bezoldiging. Is het redelijk dat zij gebruik maken van dit recht of moeten zij veel sneller naar een lager salaris?

Het is een ingewikkeld debat geworden waarbinnen veel actoren te vinden zijn, die uiteenlopende belangen hebben. Daar er zo veel belangen een rol spelen en de gevoeligheid groot is, blijft de discussie hierover lastig. De gronden waarop een besluit over een beloningsvraagstuk kan worden genomen, lopen door elkaar heen, spreken elkaar tegen of zijn onduidelijk. De veelheid aan standpunten, belangen en gebruikte argumenten en rechtvaardigingsgronden leidt tot een worsteling of op zijn minst tot onzekerheid bij raden van toezicht als het gaat over beloning van zorgbestuurders. Ook voor de zorgbestuurders zelf is het inmiddels een delicaat thema.

Bij het nadenken over het ontwarren van dit thema komen de volgende vragen tevoorschijn. Welke standpunten hebben de diverse partijen eigenlijk bij het denken over beloning en waarom? Welke overwegingen gingen hieraan vooraf? Welke rechtvaardigingsgronden liggen aan deze overwegingen en daarmee het uiteindelijke standpunt ten grondslag? Waren bepaalde overwegingen (en de daaraan ten grondslag liggende rechtvaardigingsgronden) doorslaggevend voor partijen?

En vooral de vraag: hoe kan een ander licht op het debat de discussie over de beloning in de zorgsector zo voeden, dat er meer inzicht ontstaat in de reden waarom de standpunten zo ver uit elkaar liggen?

Dit onderzoek wil verheldering over standpunten bieden, voor partijen die betrokken zijn bij beloningsvraagstukken van zorgbestuur. Met deze verheldering wil het behulpzaam zijn bij de discussie daarover. Dit door inzicht te geven in rechtvaardigingsgronden rond beloning die ten grondslag liggen aan overwegingen van belangrijke partijen (en de standpunten waar zij uiteindelijk toe leiden).

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het bijdragen aan een zinvolle discussie over zorgbestuur-beloningsvraagstukken en aan een heldere onderbouwing van besluitvorming en beleidsvorming over deze beloningsvraagstukken.

Dit door inzicht te geven in rechtvaardigingsgronden vanuit theoretisch perspectief, waarna er (vanuit dit framework van achterliggende rechtvaardigingsgronden) empirisch een inventarisatie en analyse gemaakt kan worden van de gehanteerde overwegingen met uiteindelijke standpunten binnen het discours.

De rechtvaardigingsgronden worden in dit onderzoek gebruikt ter onderbouwing van de gevonden gehanteerde overwegingen en de uiteindelijke standpunten en de eventuele controverses daarin.

Relevantie van het onderzoek

De overwegingen en argumentatie zijn relevant voor alle partijen, omdat met het verkrijgen van inzicht in de rechtvaardigingsgronden en de manier waarop zij zijn gehanteerd, een bijdrage geleverd kan worden aan een zinvolle discussie en genuanceerd denken over beloningsvraagstukken.

Met het onderzoeken en beantwoorden van de onderzoeksvragen kan zodoende een bijdrage geleverd worden aan heldere onderbouwing van beleidsvorming over beloningsvraagstukken en aan het nemen van weloverwogen beslissingen inzake de beloning van zorgbestuur.

Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de Nederlandse zorgsector, en hierin het deel dat met publieke middelen is gefinancierd, en hierdoor onder de reikwijdte van de Wet Normering Bezoldiging Topfunctionarissen Publieke en Semipublieke Sector (WNT) valt.

Hierbinnen is uitsluitend de groep *bestuurders* onderzocht, wetende dat de bedoelde wet ook beoogt om beloning voor toezichthouders en (in de toekomst) beloning voor andere echelons dan de bestuurlijke te regelen.

1.3 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

Om de doelstelling te bereiken is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke rechtvaardigingsgronden liggen ten grondslag aan de gehanteerde overwegingen en standpunten in het discours over de beloning van bestuurders in de zorg?

Hierbij spelen (in ieder geval) de volgende deelvragen een rol:

Deelvragen op basis van bureauonderzoek

1. Welke aanknopingspunten biedt de theorie voor rechtvaardigingsgronden voor het beloningsvraagstuk van bestuurders in de zorg (vanuit het sociologisch perspectief)?
2. Wat is de achtergrondinformatie van de controverse?
 - a) Hoe heeft de normering en wetgeving zich historisch ontwikkeld?
 - b) Welke feiten en cijfers zijn relevant?
 - c) Wie zijn de actoren in het debat, inclusief hun invloed en belangen?
3. Welke overwegingen en (uiteindelijke) standpunten over redelijke beloning van zorgbestuur worden gehanteerd door de actoren in het debat (vanuit document- en mediaonderzoek)?
4. Welke inzichten levert de confrontatie van de theorie met de bevindingen vanuit document- en mediaonderzoek rondom de overwegingen en (uiteindelijke) standpunten op?

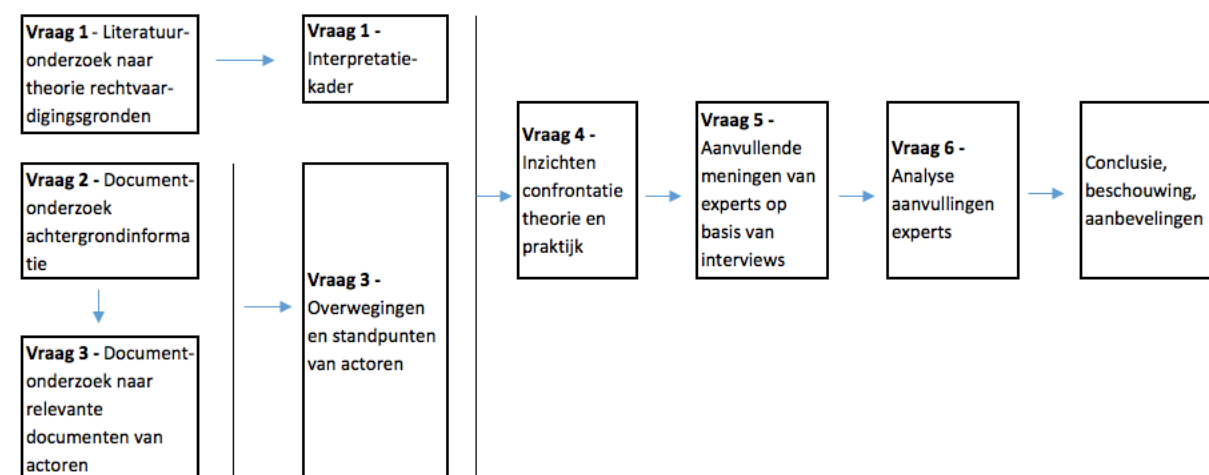
Deelvragen op basis van empirische studie

5. Welke aanvulling is er op de standpunten van actoren over redelijke beloning van zorgbestuur, van experts op het vraagstuk die het gehele veld kunnen overzien?
 - Kan men zich vinden in de resultaten van de documentanalyse met betrekking tot standpunten, overwegingen en achterliggende rechtvaardigingsgronden?
 - Welke andere meningen komen naar voren?
6. Analyse: Welke consequenties zijn er volgens de experts verbonden aan het honoreren van bepaalde overwegingen en (uiteindelijke) standpunten en worden deze inzichten in de overwegingen meegenomen?

1.4 Opbouw van het onderzoek

In het onderzoekschema (figuur 1) is de opbouw van het onderzoek in beeld gebracht. In dit onderzoek is eerst de literatuur onderzocht en het theoretisch interpretatiekader vastgesteld. Vervolgens levert een analyse van documenten over beloning van zorgbestuur en het krachtenveld informatie op over de achtergronden en de context van dit onderzoek. Ook levert dit informatie en een overzicht op van de partijen in het debat en de bijbehorende actoren.

Per actor worden vervolgens relevante bronnen verzameld. Binnen de bronnen wordt per actor specifiek gezocht naar overwegingen en standpunten. De overwegingen en standpunten per actor worden vervolgens geconfronteerd met het interpretatiekader van de theorie. Het resultaat hiervan levert een topiclijst op. Deze topiclijst wordt gebruikt voor de interviews met een beperkt aantal experts, waarmee het onderzoek verdiept wordt met meningen en inzichten. Ook deze aanvullingen worden geanalyseerd. Tot slot wordt overall gekeken hoever de standpunten van de partijen uit elkaar liggen en wat dit zegt over de controverse. Met deze resultaten van het onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling, te weten het bijdragen aan een zinvolle discussie en een heldere onderbouwing van beleids- en besluitvorming over beloningsvraagstukken voor bestuurders in de zorg.



Figuur 1, Onderzoekschema

1.5 Leeswijzer

Allereerst is in hoofdstuk 1 van deze thesis de aanleiding van het probleem gepresenteerd, alsmede de doelstelling en de opbouw van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrondinformatie die nodig is om naast meningen en standpunten van partijen, ook feitelijke gegevens te kunnen betrekken bij het onderzoek. Zo wordt de chronologie van de ontwikkeling van normering geschetst, maar ook de huidige wetgeving, feiten en cijfers. Tot slot wordt helder gemaakt wie de actoren in het debat zijn en wat hun belangen en invloedsmogelijkheden zijn. Dit framework van actoren is vervolgens de basis voor een verdere selectie van databronnen, documenten en secundaire data.

In hoofdstuk 3 wordt de theorie geïntroduceerd en het theoretisch kader geschetst. Ook wordt een verbinding gelegd van het theoretisch kader naar de thesis en er wordt ingegaan op het operationaliseren van de theorie voor het onderzoek van de thesis.

De methoden van onderzoek worden in hoofdstuk 4 behandeld en ook geeft dit hoofdstuk weer hoe het onderzoek is ontworpen en opgebouwd. Naast het onderzoeksdesign wordt de wijze van dataverzameling en -analyse uiteengezet. Tevens wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht.

Hoofdstuk 5 is gewijd aan de resultaten van het onderzoek naar standpunten, overwegingen en onderliggende rechtvaardigingsgronden van de eerder in beeld gebrachte actoren in het debat. Naast de confrontatie van de standpunten van deze actoren met de theorie, is gepoogd antwoord te geven op de reden van het in stand blijven van conflicten. Tot slot zijn de resultaten gezamenlijk geanalyseerd op overkoepelende inzichten die een bijdrage kunnen bieden aan de doelstelling van het onderzoek.

Om het onderzoek te verdiepen zijn er in hoofdstuk 6 de resultaten van interviews uitgewerkt die zijn afgenomen met experts die het gehele veld kunnen overzien. Ook hun inzichten zijn geanalyseerd op overkoepelende inzichten die een bijdrage kunnen bieden aan de doelstelling van het onderzoek.

De thesis wordt afgesloten in hoofdstuk 7 waarin een beschouwing, discussie en aanbevelingen hun plek vinden.

2. Achtergrondinformatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond en context geschetst rondom de controverse over de beloning van bestuurders in de zorgsector. Dit is gedaan omdat het voor de onderzoeksvraag van belang is om (naast meningen en standpunten van partijen) *feitelijke* gegevens te betrekken in het onderzoek en een zo volledig mogelijk beeld te hebben van wie nu eigenlijk alle actoren in het debat zijn.

Dit hoofdstuk geeft hiermee antwoord op deelvraag 2 uit het onderzoek: Wat is de chronologie van de ontwikkeling van de normering? Wat zijn de huidige kaders en feitelijke cijfers? Wie zijn de actoren in het debat, wat is hun belang en welke invloed hebben zij op het vraagstuk?

Deze achtergrondinformatie slaat de brug naar de documentanalyse van de actoren in het debat (hoofdstuk 5). Vrijwel alle actoren verwijzen in hun documenten naar (een deel van) deze achtergrondinformatie. Door in dit hoofdstuk ook in beeld te hebben gebracht wat de belangen van de actoren zijn, kan in hoofdstuk 5 scherper in de documenten gezocht worden naar overwegingen en uiteindelijke standpunten van deze actoren. De geïnterviewde experts refereren eveneens aan deze contextinformatie bij hun beschouwing van het bezoldigingsvraagstuk (hoofdstuk 6).

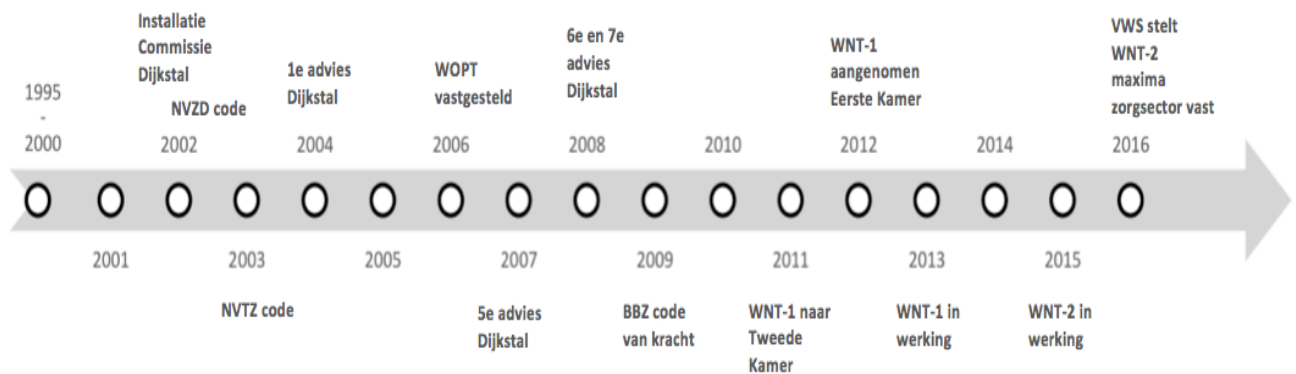
Allereerst wordt de chronologie geschetst van de ontwikkeling van richtlijnen en kaders rondom bezoldiging. Hierna worden de huidige wettelijke kaders en huidige feitelijke cijfers rondom de bezoldiging van zorgbestuur in beeld gebracht. Tot slot wordt gekeken wie de actoren in het debat zijn op beleids- en publiek niveau. Het belang van de actoren bij het vraagstuk en de invloed die zij op het debat uitoefenen wordt verder toegelicht.

2.2 Chronologische ontwikkeling van richtlijnen en kaders

In de jaren '70 waren er in de zorgsector geen aanspreekbare werkgeversverenigingen en cao's. Door de groei van de zorg, het maatschappelijk belang ervan en de discussies over de financiering, werd bij de overheid, werkgevers en werknemers de behoefte aan organisatie en regelgeving steeds groter. Na oprichting van de Nationale Ziekenhuis Raad en pensioenfonds PGGM, ontstond de eerste cao Ziekenhuiswezen (1977). In 1985 werd het eerste functiewaarderingssysteem geïntroduceerd, de voorloper van de huidige FWG-systematiek.² Zorgbestuurders vallen niet onder de cao's in de zorg en daarmee niet onder de FWG-systematiek. De wetgever, de werkgeversorganisatie en de beroepsgroep zelf hebben daarom verschillende kaders ontwikkeld die een leidraad bij beloningsvraagstukken moeten bieden. Dit verliep in vogelvlucht als volgt.

Rond het jaar 2000 ontstond er maatschappelijke onrust over excessen in de salarissen van topfunctionarissen in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld over de bestuurders van Ahold die 4,5 miljoen gulden per jaar verdienden. In de jaren hierop ontstond onrust over de bezoldiging van topambtenaren en bestuurders in de (semi) publieke sector, bijvoorbeeld over de bestuurders bij Nuon en Essent die in elk meer dan € 800.000,- per jaar verdienden. Naast de verontwaardiging over dit soort extremen, vroeg men zich af hoe de stijgende salarissen voor topfuncties in algemene zin zich moest verhouden tot de bezoldiging van een minister. Verdienende een minister nu te weinig, of sommige topambtenaren en (semi) publieke bestuurders te veel? Het tweede Paarse kabinet (Kok II) heeft in 2000 bij monde van minister Vermeend (PvdA) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek toegezegd naar de topinkomens in het bedrijfsleven. GroenLinks (Paul Rosenmöller) verzocht de regering in 2001 'het onderzoek met maatregelenpakket te verbreden naar de (semi)publieke sector'. In de kabinetten Balkenende I, II en III (2002 - 2007) was Johan Remkes (VVD) als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor het loongebouw in de publieke sector. Remkes vraagt in 2002 zijn partijgenoot en vroegere minister van BZK Hans Dijkstal om een adviescommissie met deskundigen voor te zitten die de regering zal adviseren over toekomstig beleid op het bezoldigingsthema. In de ontwikkeling in wetgeving over de transparantie en normering van beloning van bestuurders in de zorg heeft deze zogenaamde 'Commissie Dijkstal' een belangrijke rol gespeeld. De commissie bracht zeven adviezen uit waarvan vier grote invloed hebben op de normering van de topinkomens in de zorgsector en de basis vormen van de huidige WNT.³

² Bron: Bureau Functiewaardering Gezondheidszorg FWG via http://www.fwg.nl/FWG_Organisatie/Historie.aspx, geraadpleegd op 10/01/2016



Figuur 2, Chronologische ontwikkeling in normeringskaders beloning zorgbestuur

Zoals weergegeven in figuur 2, bestonden er binnen de zorgsector verschillende adviesregelingen over de beloning van bestuurders, respectievelijk samengesteld door de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ) en door de Nederlandse Vereniging van Bestuurders in de Zorg (NVZD). Vanaf 2009 werd dit één gezamenlijke regeling, de 'Beloningscode Bestuurders in de Zorg' (BBZ). De uitgangspunten van het rapport van de commissie Dijkstal (Normeren en Waarderen) over de beloning van topbestuurders in de semipublieke sector zijn gebruikt bij het opstellen van deze BBZ. In tegenstelling tot voorheen was de BBZ niet vrijblijvend: het was geen adviesregeling en men kon er niet van afwijken. Binnen de BBZ maakten toezichthouders hun afwegingen, binnen een maximale norm.

De WNT verving vanaf 2013 dit eerder door de NVZD en NVTZ opgestelde BBZ-kader en nam het gedeeltelijk over. Het grootste verschil betrof het handhaven van de verworven rechten van zittende bestuurders. Waar de BBZ deze rechten respecteerte vanuit het Nederlandse arbeidsrecht, dwingt de WNT de zittende bestuurder via een afbouwsysteem van een aantal jaar naar de norm.

Uitgangspunt voor zowel de WNT als de BBZ is het classificatiesysteem dat de complexiteit van de bestuurstaak van een zorgorganisatie afmeet aan twee aspecten: de kennisintensiteit van de primaire processen en de complexiteit van de transactieketen. Aan de hand hiervan wordt vervolgens de maximale bezoldiging van een bestuurder bepaald.

2.3 Huidige wetgeving, feiten en cijfers

De WNT (WNT-1) werd in 2013 van kracht. De wet regelt dat topfunctionarissen in de zorg een maximale bezoldiging kunnen ontvangen van 230.474 euro (130 procent van een ministersalaris). Voor contracten met een bezoldiging die voor de ingang van de WNT op 1 januari 2013 zijn ingegaan geldt een overgangstermijn. Dit betekent dat topbestuurders vanaf 1 januari 2013 voor vier jaar de (WNT-overschrijdende) bezoldiging mogen ontvangen zoals vastgelegd in het contract. Daarna moeten de overschrijdingen in drie jaar worden teruggebracht tot de geldende norm.³ Deze norm is inmiddels verlaagd met de WNT-2. De WNT-2 geldt in principe vanaf 1 januari 2015. Minister Schippers van VWS wilde een jaar om het loongebouw in de zorgsector te kunnen aanpassen. Daarmee geldt de WNT-2 norm voor de zorgsector per 1 januari 2016. Vanaf dat moment is de norm maximaal 179.000 euro (100 % van een ministersalaris). Ook voor de contracten met een bezoldiging die voor de ingang van de WNT-2 op 1 januari 2015 zijn ingegaan geldt een overgangstermijn. De door minister Plasterk van BZK beoogde invoeringsdatum van de WNT-3 is inmiddels 1 januari 2017. Deze wet regelt dat het bezoldigingsmaximum ook geldt voor alle niet-topfunctionarissen, afgezien van medisch specialisten.

De relatieve hoogte van de bezoldiging van zorgbestuur in Nederland

De Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse ontsluit kennis en informatie over de uitvoering en effecten van de WNT vanuit twee bronnen: de WNT-jaarrapportage en de eerste integrale evaluatie van de WNT.

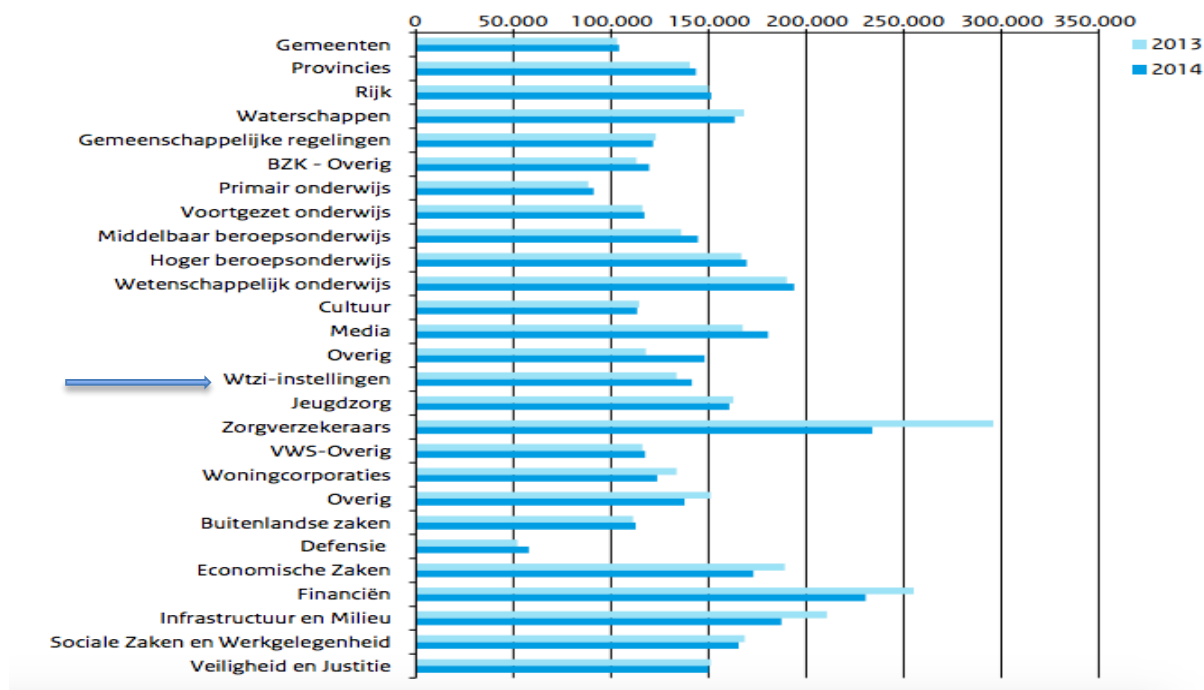
De WNT-jaarrapportage 2014 geeft tevens inzicht in de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.

De naleving van de WNT is groot, stelt het rapport. Volgens de jaarrapportage vervult bijna één derde van de leidinggevende topfunctionarissen en ruim de helft van de toezichthoudende topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector deze functie (vrijwel) onbezoldigd.

Van de bezoldigde topfunctionarissen verdiende 84% minder dan de toepasselijke norm. Voor de bezoldigingen die hoger zijn dan de toepasselijke norm is vrijwel altijd nog het overgangsrecht van toepassing, zo stelt de jaarrapportage.⁴

³ Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, www.jaarverslagenzorg.nl/wnt, geraadpleegd op 13/01/2016

⁴ Bron: WNT-jaarrapportage 2014, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, www.kennisopenbaarbestuur.nl geraadpleegd op 13/01/2016



Figuur 3, Gemiddelde bezoldiging van leidinggevende topfunctionarissen per sector, bron: WNT-jaarrapportage 2014

De gemiddelde bezoldiging voor bestuur dat in de (semi) publieke sector onder de reikwijdte van de WNT valt is 120.964,-. Bij de instellingen die onder de WTZi (Wet Toelating Zorginstellingen) vallen ligt (met een gemiddelde bezoldiging van 142.654,-) de bezoldiging enigszins hoger dan dit gemiddelde en relatief ver onder het gemiddelde van de ministeries en zorgverzekeraars.

De absolute hoogte van de afbouw tot de WNT-2 norm

Wat levert het de Nederlandse maatschappij in absolute zin op, indien alle zorgbestuurders de afbouw tot de WNT-2 norm gerealiseerd hebben? Hierbij zijn de volgende gegevens van belang:

- De Nederlandse uitgaven aan zorg bedragen € 71 miljard⁵;
- De Nederlandse zorgsector telt 1.468 bestuurders die werken bij 756 zorgorganisaties;
- De bestuurders hadden een gemiddeld brutoloon (inclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering, exclusief onkostenvergoeding, werkgeverslasten en ontslagvergoedingen) van € 142.654,-;
- Gezamenlijk verdienen de zorgbestuurders € 208 miljoen (0.29 % van het totale zorgbudget);
- Er zijn in de zorgsector 539 bestuurders die nog binnen het overgangsregime van de WNT vallen;
- Zij moeten gemiddeld € 25.075,- afbouwen tot aan de nieuwe WNT-2 norm.

Gezamenlijk is deze totale afbouw € 13,5 miljoen. Dit is 0,02 % van het totale zorgbudget.⁶

⁵ Bron: VWS, NZa-gegevens over de productieafspraken en voorlopige realisatiegegevens, gegevens Zorginstituut Nederland over (voorlopige) financieringslasten Zvw en Wlz 2015. <http://www.zorgcijfers.nl/middelen> geraadpleegd op 13/01/2016

2.4 Actoren in het debat

Om de controverse te kunnen duiden, is het van belang allereerst af te bakenen wie er allemaal invloed hebben op het verloop van het debat. Wat zijn de belangrijkste actoren?

Er wordt op meerdere niveaus gedebatteerd over de beloning van zorgbestuur. Tussen de inhoudelijk betrokkenen vindt een beleidsdebat plaats. Andere stakeholders vinden elkaar in een publiek debat.

Actoren in het beleidsdebat zijn:

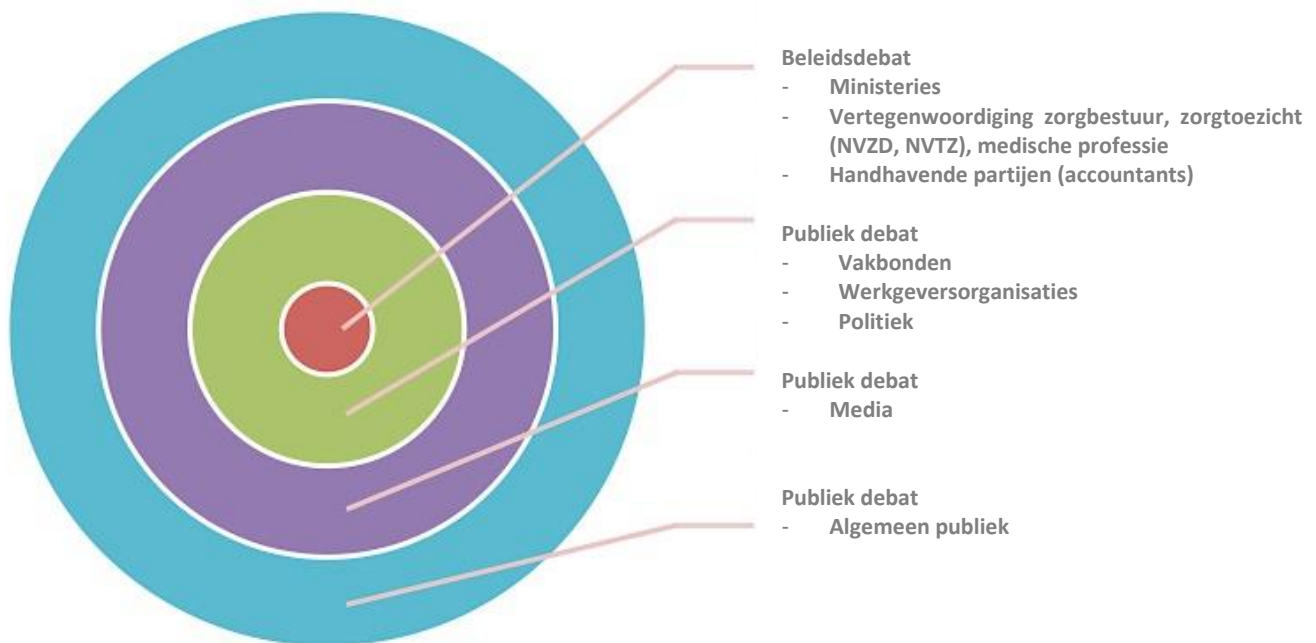
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), belast met de systeemverantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van de WNT
- Vakminister, verantwoordelijk voor het gehele handhavingproces
- Vertegenwoordiging van zorgbestuurders, de medische professie en toezichthouders
- Handhavingspartijen (Belastingdienst en accountants). De accountant is belast met het vormen van een oordeel over de naleving van de WNT

Er is niet altijd publiek zicht op de overleggen binnen het beleidsdebat. Er is wel zicht op de openbare documenten die hieruit voortkomen.

Het publieke debat zich op meerdere niveaus af en kent meerdere actoren:

- Politiek en belangenorganisaties die hiermee zijn verweven als vakbond (o.a. FNV Zorg) en werkgeversorganisaties (o.a. Actiz, VGN, GGZ Nederland, NVZ, NFU). De politiek krijgt vanuit de verzuiling nog podium van bepaalde omroepen en krijgt van bepaalde kranten en opiniërende media een podium al naar gelang hun 'kleur'. Eigen media en de inzet van social media is belangrijk voor deze partijen.
- Het medialandschap waaronder de klassieke media (die zelf ook als actor kunnen fungeren)
- Het algemene publiek, waarbij een niet meer te onderschatten deel van de gemeenschap het publieke debat voert in de sociale media. De burger praat (meer dan ooit) terug. Niet meer zozeer via een ingezonden brief in de krant (die misschien wel of niet wordt geplaatst) maar direct, via kanalen als Twitter en Facebook, vaak in reactie op berichten uit klassieke media. Het algemene publiek neemt zo zeer actief deel aan het debat en beïnvloed daarmee het debat. Het bijzondere aan dit deel van het debat is, dat de burgers hier niet alleen interacteren met elkaar maar ook met de media, de politiek en met bewindspersonen.

⁶ Bron: WNT Jaarrapportage 2014, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, www.kennisopenbaarbestuur.nl geraadpleegd op 13/01/2016



Figuur 4, Actoren binnen het debat

2.5 Toelichting op het belang van actoren bij het beloningsvraagstuk en hun invloed daarop

De vraag ‘Van wie is de zorgorganisatie?’, is niet makkelijk te beantwoorden. Een zorgorganisatie is weliswaar eigendom van private stichtingen, maar is gefinancierd met publiek geld en heeft een belangrijke publieke taak. Dit geeft veel dimensies aan het debat. Iedere actor heeft een verschillend belang bij het vraagstuk. Ook heeft iedere actor een verschillende invloed erop.

Beleidsdebat: Ministeries, lagere overheden

Belangrijkste actor is het Ministerie van Binnenlandse Zaken, onder meer verantwoordelijk voor het ontwerp van de WNT. Het ministerie heeft belang bij het uitvoeren van het voornemen uit het regeerakkoord, waarin men afspraken maakte om alle inkomens in de publieke en semipublieke sector aan het maximum van het ministersalaris te binden. Volgens minister Plasterk (PvdA) zijn ‘topinkomens een van de belangrijkste zaken uit zijn dossier’ (Volkskrant, 22 december 2014).

De lokale overheden beschikken, in tegenstelling tot de landelijke overheid, formeel niet over instrumenten om de hoogte van de beloning van zorgbestuur te kunnen sturen. Zij trachten op dit thema invloed uit te oefenen door de hoogte van het salaris van de bestuurder in de publiciteit te brengen, dan wel door het verbinden van normering van het bestuurderssalaris aan inkoopvoorwaarden of subsidieverstreking. Dit laatste is in mei 2016 door de Raad van State als onrechtmatig beoordeeld: gemeentes mogen geen inkomenspolitiek bedrijven door voorwaarden aan subsidieverstreking te stellen.

Beleidsdebat: vertegenwoordiging zorgbestuur en zorgtoezicht, medische professie

Actoren in vraag en aanbod binnen arbeidsmarkt zijn aan de ene kant de zorgbestuurder (onder meer de medisch specialist die zorgbestuurder is of wil worden) en aan de andere kant de zorgorganisaties (met hun raden van toezicht als werkgever) en organisaties uit andere sectoren als marktpartijen. De zorg-arbeidsmarkt is hiermee een deelmarkt van de totale arbeidsmarkt voor bestuur en in concurrentie met de andere sectoren. Het belang van de zorgorganisatie en haar raad van toezicht ligt in de continuïteit en kwaliteit van het zorgbestuur. De toegenomen complexiteit binnen de zorgsector (door: gefragmenteerde financiering, afbouw van de financiering en afbouw van volume, druk op de tarieven en kostprijs, concurrentie/marktwerking) is van invloed op de gevraagde competenties binnen het zorgbestuur. De raad van toezicht heeft als belang om binnen het concurrentieveld de beste bestuurder aan zich te binden. Het is een evident belang van de zorgbestuurder om een redelijke dan wel goede bezoldiging te ontvangen. Hiernaast is het echter zowel voor de bestuurder als voor de zorgorganisatie belangrijk dat er geen reputatieschade ontstaat die op dit thema betrekking heeft. De zorgbestuurder en de toezichthouder moeten omzichtig opereren in dit spanningsveld.

Binnen de medische professie zijn de specialisteninkomens zijn vooralsnog uitgesloten van de WNT, maar zij staan herhaaldelijk ter discussie en zijn binnen de probleemstelling een bijzonder onderwerp. Voor de meeste specialisten geldt dat, zodra zij bestuurder worden van een zorgorganisatie, zij er door de WNT-norm op achteruitgaan in bezoldiging. In Nederland is er voor de medisch specialist werkzaam voor een UMC, de medisch specialist in loondienst en de vrijgevestigd medisch specialist een verschillende loonsystematiek. De eerste werkt via een ambtelijke aanstelling in het universitair ziekenhuis, de tweede via een arbeidsovereenkomst voor het ziekenhuis, de ander via een meer ondernemende constructie. Meer dan de helft van de medisch specialisten in Nederland is vrijgevestigd.

Vrijgevestigde medisch specialisten hebben, vergeleken met collega's in andere landen, een hoog

inkomen. Specialisten die in loondienst werken, zitten qua salaris in de internationale middenmoot van de specialistensalarissen. Deze conclusie komt onder meer uit onderzoek van de commissie-Meurs (2012)⁷.

De salarissen zijn, vooral indien de functie gecombineerd wordt met een management- of opleidingstaak, hoger dan de hoogste norm in de WNT-2. Binnen de gemiddelden is er een grote differentiatie in inkomen tussen verschillende specialismen.

Eind 2015 heeft daarom de raad van toezicht van het UMC Utrecht aan de ministers Schippers en Plasterk gevraagd of er een uitzondering gemaakt kon worden op de wet, voor de aanstelling van de nieuwe bestuursvoorzitter van het academische ziekenhuis. Er bleek geen gekwalificeerde medische specialist beschikbaar voor de invulling van de functie van voorzitter raad van bestuur binnen de WNT-2. Het profiel vroeg om topniveau met wetenschappelijke kwalificaties en bestuurlijke ervaring in een academische context. De ministers zijn akkoord gegaan. Hiermee was de eerste uitzondering op WNT-2, voordat de wet voor de zorgsector van kracht werd, een feit.

Binnen de medische professie zal de hoger opgeleide groep (en daarbinnen met name de medisch specialist in ziekenhuizen maar ook het eerste echelon onder de raad van bestuur in het overige deel van de sector) zal feitelijk met aanzienlijk meer consequenties te maken krijgen van het op normering gerichte overheidsbeleid dan de lager opgeleide groep. Het is in het belang van de groep hoger opgeleiden dat bezoldiging van de top niet te veel wordt ingeperkt.

Dit komt ten eerste door het effect van de voorgenomen WNT-3, die tot doelstelling heeft om per 2017 ook andere echelons dan de bestuurlijke een normering van bezoldiging op te leggen.

Los hiervan zal, indien deze WNT-3 geen doorgang mocht vinden (bijvoorbeeld vanwege een politieke machtsverschuiving na 2016) de reeds ingevoerde wettelijke normering voor topbestuur WNT-2 een drukkend effect hebben op de gehanteerde schalen in het loongebouw van de overige functies. Het zorgbestuur zelf zal het verschil in hiërarchisch niveau tussen de echelons in de organisatiestructuur ook in de bezoldiging tot uiting willen laten komen. Bovendien is in de zorgsector de (via cao verplicht gehanteerde) salarissystematiek onder meer geënt op een verschil in de hiërarchie. Instrumenten voor de groep hoger opgeleiden om hun beloningsniveau vast te kunnen houden zijn vooral te vinden via de werknemersorganisaties voor hoger opgeleid personeel als De Unie, de Federatie Medisch Specialist (FMS) en de Landelijke vereniging van Artsen in Dienstverband (LAD) Federatie Beroepsorganisaties Zorg (FBZ) en werkgeversorganisaties. Zo is er door deze organisaties in 2015 met succes gevochten voor het doorgeven van het werkgeversdeel

⁷ Bron: Gezond belonen - Commissie inkomens medisch specialisten prof. dr. P.L. Meurs M. Bontje drs. H. Borstlap prof. dr. J. Legemaate (2012), geraadpleegd op 20/1/2016

pensioenaftopping boven de 100.000,-, dat met het Witteveenkader in dat jaar werd afgeschaft.⁸

Publiek debat: politiek

Plasterk is naast minister van BZK, ook politicus. Hij is fervent voorstander van de wet, vanuit standpunt van de PvdA: *'Salarissen die hoger zijn dan dat van een minister en hoge vertrekregelingen zijn uit den boze'*⁹. Kopstukken van de PvdA als Lea Bouwmeester nemen veelvuldig publiekelijk stelling vanuit dit standpunt. Het belang van slagen van de wet is groot voor de PvdA. De invloed van de PvdA is, met Plasterk als minister van BZK, zeer groot.

Binnen de politiek zijn maar een paar partijen tegen de (verdere) normering van de bezoldiging van publiek bestuur: VVD (Eerste Kamerfractie), D66 en CDA. Voorstanders zijn: PVV, ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, PvdD, VVD (Tweede Kamerfractie) en de SP. De dubbele rol van de VVD verklaart zich enerzijds vanuit het liberale marktdenken waarbij zij tegen overheidsregulering zijn, anderzijds vanuit het zich gebonden achten aan het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 2012 met hun coalitiepartner PvdA.

Publiek debat: werkgeversorganisaties

Werkgeversorganisaties hebben als algemeen belang het voortbestaan van hun leden en de behartiging van de werkgeversbelangen die daaruit voortvloeien, zoals het bewaken van de loonontwikkeling en een goed uitvoerbare cao. Zij werken landelijk en kunnen in algemene zin invloed uitoefenen via de media of in hun lobby bij de landelijke politiek. Zij hebben geen regionale afdelingen die de werkgevers die op het bezoldigingsthema van bestuur onder druk staan in een lokale gemeenschap bijstaan.

Publiek debat: vakbonden

Zorgorganisaties kunnen grote werkgevers zijn in een gemeenschap. De werkzekerheid, waar de zorgsector lang voor heeft kunnen staan, is een groot belang. De vakbonden zijn daarmee belangrijke partijen in de gemeenschap. Zij hebben krachtige instrumenten in handen: hun betrokkenheid bij de loonontwikkeling via de cao's, het stakingsrecht, netwerken in de landelijke politiek en directe toegang tot het ministerie, hun schaalgrootte (25% van de zorgmedewerkers is lid) en hun professionele communicatieafdelingen met toegang tot de grote media.

⁸ Bron: <http://www.demedischspecialist.nl/dossier/pensioenaftopping> geraadpleegd op 20/1/2016

⁹ Bron: <http://www.pvda.nl/standpunten/Economie+en+financi%C3%ABn/Topinkomens+Publieke+sector#> geraadpleegd op 20/1/2016

Publiek debat: media

Klassieke media hebben een bijzondere rol in het debat omdat hun redacties zelf als actor kunnen fungeren door het hanteren van een open, neutraal of gesloten discours. Zij kunnen hiermee aan *agendasetting* doen, hetgeen een invloedrijk instrument kan zijn. Dit zal verder aan bod komen en worden toegelicht in hoofdstuk 5 waarin documenten van deze actor worden onderzocht.

Publiek debat: algemeen

De burgers in de gemeenschap of samenleving kunnen vanuit verschillende perspectieven naar de bezoldiging van zorgbestuur kijken daar zij andere belangen bij een zorgorganisatie hebben: als inwoner van een stad, als patiënt of cliënt, als belasting- en premiebetaler of als werknemer. Voor een cliënt is het van groot belang dat er de best mogelijke zorg is, het liefst dichtbij. De cliënt zal willen dat het grootste deel van het budget aan goede zorg wordt besteed. Voor een premiebetaler is het van groot belang dat er op macroniveau spaarzaam met het budget wordt omgegaan. Deze groepen hebben weinig directe machtsinstrumenten maar kunnen via de verzekeraar, de cliëntenraden en de politiek hun invloed uitoefenen. Ook kennen social media als Twitter hun eigen dynamiek waarmee burgers onverwacht voor grote publicitaire druk kunnen zorgen.

2.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk heeft het handelen van actoren in het debat vanuit het verleden in een chronologisch perspectief gezet. Hiernaast zijn de huidige feiten en cijfers rondom het beloningsvraagstuk in beeld gebracht. Tot slot zijn de hedendaagse belangrijkste actoren in het debat in kaart gebracht en hun belangen en invloed op het beloningsvraagstuk toegelicht. Hieronder is dit in een tabel samengevat.

Actor			Invloed	Belang
Beleidsdebat	A	Ministerie BZK	Beleidsbepaler, wetmaker	Belang PvdA-minister: Topinkomens moeten zichtbaar worden aangepakt vanuit het partijbelang.
	B	Ministerie VWS	Handhaver, kan ruimte in de uitvoering van de wet nemen.	Belang VVD-minister: Regeerakkoord moet gerespecteerd worden, daarin VVD standpunten zoveel mogelijk.
	C	NVZD	Is gesprekspartner in het beleidsdebat.	Een groot deel van de achterban (zittende bestuurders) wordt zwaar getroffen door de wet. De excessen zijn slecht voor de reputatie van de zorg.
	D	NVTZ	Is gesprekspartner in het beleidsdebat.	Een deel van de werknemers (bestuurders) wordt zwaar getroffen door de wet. De beloningsmogelijkheden worden beperkt door de wet. De excessen zijn slecht voor de reputatie van de zorg.
Publiek debat	E	Werknemersorganisaties	Grote partij in het publiek debat, kan sterke publiciteitsdruk uitoefenen. Gelieerd aan en invloed op politieke partijen. Stakingsinstrument	Profileren als partij die goed opkomt voor de achterban: ledenbehoud en -werving.
	F	Werkgeversorganisaties	Aanspreekbare partij in publiek debat	De leden (bestuurders) worden zwaar getroffen door de wet. De beloningsmogelijkheden worden zwaar beperkt door de wet. De excessen zijn slecht voor de reputatie van de zorg.
	G	Politiek	De invloed van de PvdA is, met Plasterk als minister van BZK, zeer groot. De invloed van de VVD is groot door hun regeringsdeelname. De invloed van andere partijen loopt via de Eerste en Tweede Kamer.	Het belang van slagen van de wet is groot voor de PvdA. Tegen de (verdere) normering van de bezoldiging van publiek bestuur zijn VVD, D66 en CDA. Voorstanders zijn: PVV, ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, PvdD en de SP.
	H	Media	Klassieke media hebben een bijzondere rol in het debat omdat hun redacties zelf als actor kunnen fungeren door het hanteren van een open, neutraal of gesloten discours. Zij kunnen hiermee aan <i>agendasetting</i> doen, hetgeen een invloedrijk instrument kan zijn.	De belangen van de verschillende media liggen vooral in oplage- en lezersaantallen en zijn daarmee commercieel.
	I	Publiek (algemeen)	Invloed kan uitgeoefend worden via de verzekeraar, via de cliëntenraden, via de vakbond of via de dynamiek van het social media.	De burgers hebben belangen bij een zorgorganisatie als inwoner van een stad, als patiënt of cliënt, als belasting- en premiebetaler of als werknemer.

Tabel 1, Overzicht van actoren, invloedinstrumenten en belangen

3. Aanknopingspunten theorie

3.1 Beknopte uiteenzetting theorie

Algemene beschrijving

Het theoretisch kader dat wordt toegepast om de historische en actuele standpunten te analyseren berust zich op de sociologie en de filosofie: de Wereldentheorie van Luc Boltanski en Laurent Thévenot. Voor juist dit theoretisch kader is gekozen omdat hiermee in één model zowel economische als sociologische waarden kunnen worden geanalyseerd.

In 1991 publiceerden Boltanski en Thévenot het boek 'Les économies de la Grandeur'. Dit is in 2006 door Catherine Porte vertaald naar 'On Justification: economies of worth' ¹⁰.

Boltanski en Thévenot wilden met hun werk een kader geven waarbinnen beschreven wordt hoe individuen (of objecten) de verschillende handelingen die zij verrichten in de dagelijkse praktijk, rechtvaardigen. De werelden van Boltanski en Thévenot zijn, in tegenstellingen tot andere sociologische zienswijzen, niet gerelateerd aan specifieke afgebakende sociologische definities als velden of klassen. De werelden zijn het interpretatief kader, en geven een perspectief op 'handelspraktijken' met verschillende moraliteitregimes.

De basis voor het kader van Boltanski en Thévenot is het onderscheid van zes gemeenschappelijke werelden. Voor iedere wereld wordt beschreven hoe een menselijk rechtvaardigingsproces werkt. Binnen iedere wereld is een ander principe het goede en rechtvaardige en worden mensen (of objecten) steeds op basis van andere kwaliteiten gewaardeerd. Wat binnen de ene wereld veel aanzien heeft, kan in een andere wereld weer als het 'slechte' of als minder worden gezien.

Om een wereld te beschrijven (en om de werelden onderling te kunnen vergelijken) kijken zij bij iedere wereld steeds naar dezelfde elementen die beschrijven wat goed en rechtvaardig is. Wat zijn de gemeenschappelijke uitgangspunten van deze wereld? Wat is karakteristiek voor deze wereld? Wat investeer je hier, of offer je op? Maar ook worden de valkuilen binnen de wereld beschreven.

Formeel zijn de werelden niet te verenigen en in principe bestaan de werelden naast elkaar. Echter, een menselijk rechtvaardigingsproces is volgens de auteurs niet 'statisch'. Mensen maken juist aanspraak op een specifieke wereld en haar waarden afhankelijk van de situatie waarin zij zich

¹⁰ Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). On Justification: Economies of Worth Translated by Catherine Porte, Princeton University Press

bevinden. In sommige situaties zijn dus verschillende werelden belangrijk.

Indien mensen zich echter tegelijkertijd in verschillende werelden begeven en redeneringen uit verschillende werelden toepassen, kan er spanning ontstaan. De verschillende rechtvaardigingssituaties kunnen dan resulteren in waardeconflicten of juist in waardecompromissen. De auteurs beschrijven deze conflicten en compromissen tussen de werelden. Per combinatie van telkens twee werelden worden de oorzaken ervan in beeld gebracht.

3.2 De zes verschillende werelden van Boltanski & Thévenot

De Marktwereld

Deze wereld draait om het begeren van schaarse objecten en/of het verkopen daarvan met winst. Door deze schaarste is concurrentie een sleutelbegrip. Een persoon faalt als zijn product niet wordt begeerd door de anderen in deze wereld.

De Industriële wereld

Het grote streven in deze wereld is een continue innovatie met als groot doel efficiencyverbetering. Wetenschap en technologie hebben daarom een belangrijke positie in deze wereld. De toekomst en de vooruitgang staan centraal. Een persoon die zich als betrouwbare professional weet te profileren, slaagt. Een persoon faalt als hij stagnerende innovatie en inefficiëntie vertegenwoordigt.

De Civiele wereld

Het absolute goede, 'waardige' in deze wereld is een bijdrage aan het collectief. Al het andere is niet belangrijk. Individualisme en egocentrisme zijn zeer ongewenst. Conflicten en verdeeldheid dienen altijd te worden voorkomen. Als persoon ben je daarom 'waardig' als je helpt bij te dragen aan de missie van het collectief of helpt bij het smeden van eenheid. Een persoon slaagt als hij succesvol is in een sociale beweging of bijvoorbeeld in de politiek, mits (en dit krijgt speciale aandacht) de persoon gelegitimeerd is om namens een groep te mogen spreken.

De Huiselijke wereld

De huiselijke wereld kenmerkt zich door het belang van hiërarchie en traditie. Centraal staat de familietraditie gestoeld op deugdelijke waarden en het doorgeven aan de volgende generatie van materiële en immateriële zaken. Kernbegrippen zijn verantwoordelijkheid en respect. Een persoon slaagt indien hij zichzelf en zijn bezittingen op een waardige manier presenteert. Dit betekent onder meer dat zijn handelen getuigt van een goede opvoeding en van wijsheid. Een persoon faalt indien

hij roddelt en indiscreet is of op andere wijze blijkt geeft van een slechte opvoeding.

De wereld van Inspiratie

De wereld van inspiratie kenmerkt zich als een anarchie. Het is van groot belang om origineel te zijn en origineel te blijven. Hiervoor is continu inspiratie en creativiteit nodig. Daarom is men wars van structuur, wars van wetgeving en andere vormen van regulatie. Een persoon slaagt als hij zo min mogelijk met het 'gewone leven' te maken heeft, zodat er ruimte is voor spontaniteit. Hij slaagt als hij uniek is en erkend in zijn creatieve talent (zo breed mogelijk, liefst wereldwijd). Een persoon faalt als hij niet meer origineel is in zijn werk of (en dit is een valkuil van deze wereld) belang gaat hechten aan de status die bijvoorbeeld zijn succes als kunstenaar hem geeft.

De wereld van Roem

De wereld van Roem kenmerkt zich als een vluchtige wereld waarin de mening van het publiek alles bepaalt. Een persoon of object slaagt indien publiek of gebruikers zich ermee willen identificeren. Een persoon of object faalt indien men hem of het vergeet. Invloedrijke actoren zijn bijvoorbeeld journalisten en media. Het is van groot belang om zichtbaar te zijn en zichtbaar te blijven. Hiervoor is continu aandacht nodig. Omdat de mening van het publiek zeer snel kan veranderen is het van belang dat bekendheid snel wordt uitgebouwd. Om deze snelheid te bereiken wordt er veel geïnvesteerd in een herkenbaar 'merk'. Valkuilen zijn desinteresse in het eigen publiek of het uit de media blijven.

3.3 De elementen binnen de werelden

Om de werelden onderling te kunnen vergelijken, beschrijven de auteurs iedere wereld vanuit een gelijke structuur van elementen. Zo kunnen de werelden onderling vergeleken worden met elkaar. De belangrijkste elementen worden hierna toegelicht.

Het **Algemeen Principe** is het hoogste gemeenschappelijke uitgangspunt, de basis van een wereld, het karakteristieke ervan. In de Civiele wereld is het Algemeen Principe, het belangrijkste, het belang van de bijdrage aan het collectief. In de Wereld van de Roem is het Algemeen Principe het belang dat men gewaardeerd en gerespecteerd wordt door anderen.

De **Staat van Waardigheid** is hierna het belangrijkste element. De oorspronkelijke benaming 'Etat de la Grandeur' (grootheid, edelheid, belangrijkheid) spreekt wellicht meer tot de verbeelding. Actoren die de Staat van Waardigheid hebben stralen het Algemeen Principe van de wereld uit en bewaken het.

De manier waarop verschillende 'staten van waardigheid' gedefinieerd worden kunnen van generiek naar specifiek lopen. Specifiek gaat het bijvoorbeeld om personen waar men binnen de wereld veel respect voor heeft. Andere personen binnen de wereld meten zich hieraan af. Zij weten op deze manier hoe zij zich dienen te gedragen. Om binnen de Civiele wereld 'waardig' te zijn, is het belangrijk dat je als persoon voor het collectieve belang vecht. Maar zeker ook is het van belang, dat je daarvoor gelegitimeerd bent. De begrippen 'representatief' of 'officieel' zijn daarom gewichtig als maatstaf.

Voorbeelden Staat van Waardigheid en waardige personen

Een voorbeeld van een 'waardig' persoon binnen de Civiele wereld zou vakbondsleider Ton Heerts kunnen zijn omdat hij het Algemeen Principe 'bijdragen aan het collectief' uitstraalt en bewaakt.

Binnen de wereld van Inspiratie zijn de belangrijkste maatstaven 'origineel', 'onafhankelijk', 'vernieuwend' en 'creatief'. Daarom zijn hier bijvoorbeeld Prince of Mozart waardige personen: zij staan voor originaliteit en oprechte inspiratie.

Er hangen drie zaken samen met de Staat van Waardigheid in een wereld:

- Iedere wereld heeft zijn eigen waardige **subjecten en objecten**. Voor de Civiele wereld is een subject bijvoorbeeld een politieke partij of een officieel comité, een object is een partijprogramma of overheidsbeleid. Voor de Marktwereeld is een subject een rijke klant of succesvolle zakenvrouw/man en een object is hier bijvoorbeeld een schaars luxegoed of

exclusieve service.

- De Staat van Waardigheid wordt gekoppeld aan een **investering of opoffering**. Dit zorgt voor het evenwicht in de wereld. Binnen de Civiele wereld is dit bijvoorbeeld de opoffering van individueel belang. Binnen de Marktwereld is dit bijvoorbeeld de opoffering van het krijgen van sympathie van anderen.
- De **Staat van Onwaardigheid** is een tegengestelde waarde. Binnen de Civiele wereld is dit bijvoorbeeld een individueel of privaat belang dat verdeeldheid kan veroorzaken. In de Marktwereld is dit het afgewezen worden, of een competitie verliezen.

De **Menselijke Waardigheid** gaat over specifieke persoonskenmerken die bij een wereld horen, wat waardig gedrag is van mensen. Voor de Civiele wereld is dit onder andere de wil om te participeren en het hebben van politieke aspiraties.

De **Vorm**, is relevant bewijs voor het bestaan van de wereld zelf. Voor de Civiele wereld is dit bijvoorbeeld een electoraat of een staat.

Een belangrijk element is een **Demonstratie (test)**. Een Demonstratie is een piekmoment waarin de wereld laat zien waar zij in het bijzonder voor staat. Voor de Civiele wereld is dit bijvoorbeeld een congres of een beweging.

De **Manier van Beoordelen** is een *meting* die een Demonstratie (test) van de wereld bekrachtigt. Deze wordt in iedere wereld anders uitgedrukt, afhankelijk van het Algemeen Principe van de betreffende wereld. In de Civiele wereld is een beoordeling bijvoorbeeld de wet of een verkiezing, in de Marktwereld is een beoordeling de prijs van een goed of dienst.

De **Valkuil** in een wereld veroorzaakt het verval ervan. In de Civiele wereld is dit bijvoorbeeld individualisme, egoïsme of partijdigheid. In deze thesis speelt de Civiele wereld een relatief grote rol. Dit is omdat de overheid en politiek exponenten zijn van de Civiele wereld en zij belangrijk zijn bij het bezoldigingsvraagstuk. In de eindanalyse van deze thesis komt het begrip *valkuil* terug.

Voorbeelden elementen van werelden in het beloningsvraagstuk van zorgbestuur

Indien elementen op het beloningsvraagstuk van zorgbestuur worden toegepast, betekent dit bijvoorbeeld dat vanuit de Civiele wereld geredeneerd, het *individuele* belang van een extreem hoge bezoldiging opzij zou moeten worden gezet. Het is 'onwaardig' om hiernaar te streven, want men dient zijn plicht te doen voor het *collectief* (de samenleving) en hier past geen zelfverrijking bij.

Vanuit de Marktwereld geredeneerd kan een goede bestuurder echter gezien worden als een gelimiteerd, schaars object waarvoor de zorgorganisatie in competitie is met anderen. Het is binnen de Marktwereld volstrekt gerechtvaardigd om ervoor te zorgen dat je deze strijd niet verliest, ook als dit veel geld kost.

Kijkend naar de zorgsector vanuit de Civiele wereld, is bijvoorbeeld Jos de Blok van Buurtzorg een persoon die voor velen een positie met Staat van Waardigheid heeft. Want: hij is bekend als voorvechter van het ‘goede doen voor het *collectief*’ (in dit geval het collectief van: tevreden medewerkers, tevreden klanten en de samenleving voor wie hij kosten bespaart). De broosheid van deze positie zit in de *valkuil* ‘individualisme’ en ‘egoïsme’: zodra zou blijken dat hij hiermee zichzelf verrijkt of burgers uitsluit zou dit zeer ‘onwaardig’ zijn waardoor hij de positie direct zou verliezen. Wanneer je naar de zorgsector kijkt vanuit de Industriële wereld, kan ook hier De Blok een positie met Staat van Waardigheid hebben, omdat hij bekend staat om de inzet van een doelmatige, efficiënte manier van bedrijfsvoering (het concept van zelfsturing en zo min mogelijk overhead).

Overzicht van werelden en elementen

In de hiernavolgende Tabel 2 is een overzicht gemaakt van de werelden en enkele voorbeelden van de meest belangrijke elementen. Er zijn door meerdere auteurs tabellen opgesteld vanuit de theorie. Deze tabel is afkomstig van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000).

De geleiding van tabellen laat echter zoals eerder vermeld onverlet dat het, bij het opsporen van Werelden, niet alleen gaat om taal als tekst op zichzelf, maar ook om taal die gedrag en emotie beschrijft en waarvoor veel synoniemen en ook andere voorbeelden zijn.

Thévenot, Moody, & Lafaye hadden derhalve niet de bedoeling of pretentie om volledig te zijn. Op basis van deze tabel kan echter wel een eerste analyse gemaakt worden (van bijvoorbeeld een document of ander datafragment) om te zien vanuit welke wereld een rechtvaardiging wordt vormgegeven.

Wereld	Marktwereld	Industriële wereld	Civiele wereld	Huiselijke wereld	Wereld van Inspiratie	Wereld van Roem
Specifiek element						
Algemeen Principe van de wereld	Competitie, rivaliteit	Productiviteit en efficiëntie	Inzet voor het collectieve goed	Relaties van vertrouwen en persoonlijke afhankelijkheid	Originaliteit, creatie, onafhankelijk van erkenning door anderen	Respect en waardering door anderen
Staat van Waardigheid (<i>wanneer</i> is een mens of object 'waardig')	Waardevol, begerlijk	Effectief, functioneel, betrouwbaar	Representatief, vrij, officieel	Behulpzaam, goed opgevoed, wijs, verantwoordelijk	Origineel, spontaan, passievol	Beroemd, prestigieus
Menselijke waardigheid (wat is waardig menselijk <u>gedrag</u>)	Interesse, begeren, egoïsme, liefhebben van dingen	Werk, energie	Appreciëren van civiele rechten, politieke aspiraties, participatie	Gevoel voor het goede, natuurlijkheid, karakter, gewoontes	Liefde, passie, creatie	Verlangen naar respect, zelfliefde
Opoffering / investering	Opofferen van verkrijgen sympathie van anderen	Opofferen van winst op korte termijn want plicht om te herinvesteren in blijvende vooruitgang	Opofferen van eigen belang, individualisme	Investeren in het afwijzen van egoïsme en het dragen van plichten	Opofferen van stabiliteit, gewoontes, routine	Opofferen van privacy
Manier van Beoordelen	Beoordeling op prijs, kosten	Beoordeling op technische efficiency	Beoordeling op collectief welzijn	Beoordeling op achting, reputatie	Beoordeling op creativiteit, eigenheid	Beoordeling op roem, bekendheid
Demonstratie	Competitiviteit in markt	Competentie, betrouwbaarheid, planning	Gelijkheid en solidariteit	Betrouwbaarheid	Passie, enthousiasme	Populariteit, publieke herkenning
Vorm	Geld	Meetbaar: criteria, statistieken	Staat	Persoonlijk gegarandeerd	Emotionele betrokkenheid en expressie	Creatie
Object	Een vrij circulerend exclusief marktgoed of service	Infrastructuur, project, technisch object, methode plan	Regels en regelingen, grondrechten, welzijnsbeleid	Erfgoed, nalatenschap, plaats	Lichaam of voorwerp waarin emotioneel geïnvesteerd is, het sublieme	Media, borden
Subject	Klant, consument, verkoper	Ingenieur, professional, expert	Gelijke burgers, solidaire gemeenschappen	Autoriteit	Creatieve wezens, artiesten	Beroemdheid

Tabel 2, Belangrijke elementen en ordes van waarde van Boltanski and Thévenot's Economies of Worth - gebaseerd op: Thévenot, Moody, & Lafaye (2000: 241), vertaald

3.4 Conflicten binnen werelden en tussen werelden

Tabel 2 laat een structuur zien waarin de elementen van de verschillende werelden gelijkwaardig zijn aan elkaar. Er is geen overkoepelende norm die bepaalt wat, overstijgend aan de werelden, als meer of minder rechtvaardig moet worden gezien. Dit laatste is zeer belangrijk: het ontbreken van een overkoepelende norm is een oorzaak van grote conflicten! Want: als twee partijen vanuit een andere wereld redeneren, is er geen overstijgende norm meer voorhanden die bepaalt wat het meest rechtvaardig is.

In dezelfde gemeenschappelijke wereld delen mensen dezelfde waarden. Onenigheden over wat als meest rechtvaardig moet worden gezien, kunnen worden opgelost door een Demonstratie met een bijbehorende Beoordeling. Ter illustratie: indien er binnen de Civiele wereld onenigheid is over wie het best het collectief kan behartigen organiseert men een verkiezing, indien er binnen de Marktwereld onenigheid is over wat de prijs moet zijn van een product of dienst zorgt men voor een tender, aanbesteding of veiling. Deze Demonstraties en de bijbehorende Beoordelingen hebben maatstaven die door iedere deelnemer binnen deze gemeenschappelijke werelden worden erkend.

Maar wat gebeurt er als mensen niet vanuit een gemeenschappelijke, maar vanuit een andere wereld redeneren? Dit hoeft niet per se problematisch te zijn, want tussen de verschillende werelden zijn rechtvaardigingsprincipes soms verenigbaar. Ter illustratie: zowel voor de Industriële wereld (waarbinnen efficiency het uitgangspunt is) als voor de Huiselijke wereld (waarbinnen vertrouwen het belangrijkste is) is '*betrouwbaarheid*' een belangrijke waarde. Rechtvaardigingen die op deze waarde steunen kunnen daarom in beide werelden standhouden.

Sommige rechtvaardigingsprincipes van verschillende werelden zijn echter in competitie met elkaar. Mensen zijn het dan oneens over de *maatstaven* waarmee bepaald wordt of iets rechtvaardig is. Zij ervaren daardoor de kritiek vanuit de andere wereld als onrechtvaardig. Eigenlijk zijn mensen het dan oneens over in welke wereld de Demonstratie en bijbehorende Beoordeling moet plaats vinden om legitiem te zijn. Er ontstaat een confrontatie, een botsing tussen de werelden.

Ter illustratie kan de volgende Tabel 3 worden gezien, waarin rechtvaardigingprincipes van de Civiele wereld en de Marktwereld worden geconfronteerd met elkaar. Vanuit het vraagstuk van de beloning van zorgbestuur bezien werkt dit als volgt. Een maatstaf vanuit de Marktwereld (de arbeidsmarktwaarde van de bestuurder) wordt in de Civiele wereld niet als legitiem gezien en zelfs als 'hebberig' geïnterpreteerd. Een belangrijke maatstaf vanuit de Civiele wereld (sympathie / engagement) wordt in de Marktwereld niet gewaardeerd en als 'naïef' gezien.

Interpreter	Actor	
	civic	market
civic	sympathetic	greedy
market	naïve	realistic

Tabel 3, 'Figures of judgement in a complex situation'

Bron: *Conventions of co-ordination and the framing of uncertainty*, Thévenot 2002

In hoofdstuk 7 van hun werk beschrijven Boltanski & Thévenot dat het dispuut op dit moment niet alleen te maken heeft met de maatstaf zelf. Het dispuut gaat zeker ook over de relatie tussen de Staat van Waardigheid die een persoon wordt toegekend en de Opoffering die deze persoon daarvoor heeft gedaan. Men vraagt zich af of het wel gerechtvaardigd is dat een persoon een bepaalde positie bekleedt.

Dit wordt als onrechtvaardig gezien indien er niet de juiste opofferingen zijn gedaan of indien de motivatie niet de juiste is:

"the worthy do not deserve the place they occupy because they have benefited from a privilege and have not actually carried out the sacrifice that they are invoking to justify their rank"

*"...it serves only their own well-being; the work they accomplish is not useful to the common good, but is rather at the service of their vanity or their personal ambition, and so forth."*¹¹

Indien mensen dit soort gevoelens van onrechtvaardigheid ervaren, willen zij de maatstaven zelf verhelderen, demystificeren, waardoor zaken op de rechtvaardigingsgrond van de andere wereld geplaatst kunnen worden (en daarmee ook met een voor die wereld valide Demonstratie en bijbehorende Beoordeling).

Het proces waarin deze 'valse' waarden worden onthuld wordt door de auteurs een '*critique*' genoemd, een beoordeling. Partijen gebruiken in dit proces hiervoor woorden als "in feite", "in realiteit", "zijn slechts" enzovoort. Het meer of minder expliciete karakter van een *critique* hangt af van de grootte van het dispuut.

Dit beschreven proces van confrontatie (tabel 3) en '*critiques*' is goed zichtbaar in het debat over het beloningsvraagstuk van zorgbestuur. Historisch gezien heeft een zorgbestuurder een zekere Staat van Waardigheid in de Civiele wereld. Want: het Algemeen Principe in deze wereld gaat over het

¹¹ Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). *On Justification: Economies of Worth* Translated by Catherine Porte, Princeton University Press - page 223 - 224

bijdragen aan het collectief. De zorgbestuurder bewaakt dit Algemeen Principe doordat het zijn hoofddoel is om goede gezondheidszorg voor het collectief mogelijk te maken.

Deze Staat van Waardigheid is gaan schuiven met een voortdurend proces van *critiques* dat zich sinds eind jaren '90 manifesteert. In dit proces trachten partijen 'valse' waarden aan te tonen, door te stellen dat het de zorgbestuurder *in feite* te doen is om een hoge beloning. De rechtvaardigingsgrond waarop een hoge beloning is gebaseerd (schaartste op de arbeidsmarkt) is inherent aan de Marktwereld en wordt, binnen sommige andere werelden, als onrechtvaardig beschouwd. De partijen proberen zaken op de rechtvaardigingsgrond van deze andere wereld te plaatsen, bijvoorbeeld de Civiele wereld, met een voor deze Civiele wereld valide Demonstratie. Dit betekent dat de Demonstratie moet gaan over Civiele wereld - begrippen als *gelijkheid* en *solidariteit* en er een bijbehorende Beoordeling moet zijn op het *collectief welzijn*. Vanuit deze Beoordeling 'ontmaskeren' de partijen vervolgens de zorgbestuurder: hij heeft volgens hen niet de juiste Opoffering gedaan (binnen de Civiele wereld is dit de opoffering van individueel belang) en zijn motivatie (hebberig) is niet de juiste. Hij is in de Valkuil getrapt van de Civiele wereld: individualisme. Dit proces wordt in hoofdstuk 5 van deze thesis verder besproken aan de hand van de documentanalyse.

3.5 Compromisvorming tussen de werelden

Hiervoor is beschreven dat er veel verschillende rechtvaardigingsgronden zijn en dat het feit dat er geen overstijgende norm bestaat een oorzaak kan zijn van grote conflicten. Toch zijn compromissen waar iedereen bij wint zeker mogelijk.

In hun werk beschrijven Boltanski & Thévenot een '*Critical Matrix*' en een '*Compromise Matrix*' waarin typerende *critiques* geadresseerd worden vanuit de ene gemeenschappelijke wereld naar de andere. De Civiele wereld bekritiseert bijvoorbeeld het individualisme van de wereld van Inspiratie, terwijl deze laatste de bureaucratische aanpak van de Civiele wereld weer afkeurt.

Maar twee werelden kunnen de kritische spanningen die hen scheiden ook verzachten door het vinden van een compromis over mogelijke gemeenschappelijke taal, gemeenschappelijke objecten en andere kenmerken. Het thema 'mensen in opstand' (waardig in de Civiele wereld want het gaat om vechten voor het *collectief* belang) en het beeld 'gebaren van protest' (waardig in de wereld van Inspiratie indien het een *origineel* beeld is) kunnen bijvoorbeeld elementen zijn van een compromis tussen de Civiele wereld en de Wereld van Inspiratie.¹² De compromissen vinden hun basis in een

¹² Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). On Justification: Economies of Worth Translated by Catherine Porte, Princeton University Press - Reviewed by Olivier Godechot, Paris School of Economics, Cultural Sociology, Volume 3, Numer 1, March 2009

samengestelde oplossing waarin conflicterende waarden omgezet zijn naar kenmerken (inclusief taal of gedrag) of objecten die te rechtvaardigen zijn voor *alle* deelnemers.

Een meer praktijkgericht voorbeeld van een dergelijk compromis tussen de Civiele wereld en de Marktwereld is de keuze van een leaseauto voor een bestuurder in de zorgsector. Een grote leaseauto duidt binnen de Civiele wereld op individualisme, hetgeen minderwaardig is. In de Marktwereld wordt dit juist als waardig gezien. Een object dat te rechtvaardigen is voor beide werelden is een grote hybride auto, die vanuit de Civiele wereld als milieuvriendelijk en daarmee goed voor het collectief wordt beschouwd, en vanuit de Marktwereld als een exclusief model.

Ondanks dat een compromis het doel heeft om overeenstemming te bereiken, blijft het altijd broos en van tijdelijke aard. De deelnemende entiteiten blijven behoren tot hun eigen werelden en hun eigen rechtvaardigingen zijn diep geworteld! Indien de deelnemers deze weer in beeld brengen, is er geen overstijgend principe waarnaar men kan verwijzen om het compromis in stand te houden. Er is geen gemeenschappelijk principe waar iedereen het mee eens is en waar het compromis op rust. Het compromis kan dan worden aangepast door de betrokkenen, of er kan net zolang kritiek op worden gegeven tot er een geheel nieuw compromis wordt gerealiseerd.

3.6 Verbinding theoretisch kader met deze thesis

Het onderwerp van deze thesis is de Nederlandse controverse over redelijke beloning van bestuurders in de zorgsector. De controverse is (onder meer) een sociaal en politiek conflict over overheidsbeleid. De erbij betrokken partijen grondvesten hun standpunten verschillend. Zij berusten zich op verschillende denkkaders of beleidstheorieën ('frames').¹³

Deze frames ontstaan doordat de maatschappij op verschillende wijzen naar de zorgsector en naar een zorgorganisatie kan kijken. Voor de maatschappij heeft een zorgorganisatie een maatschappelijke waarde (en zijn vooral waarden en elementen uit de Civiele wereld van belang). Tegelijkertijd is de zorgsector een economische speler die moet concurreren en presteren (waarmee vooral waarden en elementen uit de Marktwereld en Industriële wereld van belang zijn).

De Nederlandse overheid lijkt nu, met de invoering van de WNT, de maatschappelijke onrust over de hoogte van de bezoldiging van zorgbestuur te willen verbinden met de marktwerking in de

¹³ Korsten, A. (1994). "Doorbraken in controversen door reframing: www.arnokorsten.nl." <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Doorbraken%20in%20controversen%20door%20reframing.pdf>, geraadpleegd op 28/12/2015

zorgsector en de arbeidsmarkt in algemene zin. Maar is het wel mogelijk om deze zaken (maatschappij en markt) te verbinden? Zijn zij niet té verschillend? Zij blijken, gegeven de controverse die er is, in ieder geval niet vanzelf in de pas te lopen.

De visie op de zorgsector van de overheid (marktwerking) en het bijbehorende overheidsbeleid (normering van bezoldiging) lijkt daarmee een treffend voorbeeld waarbij een partij (in dit geval de overheid) zich tegelijkertijd in verschillende werelden begeeft: de Marktwereld indien de overheid 'marktwerking' als uitgangspunt neemt en (onder andere) de Civiele wereld indien regulering van beloning aan de orde is. De overheid past redeneringen uit verschillende werelden hierdoor toe, hetgeen een belangrijke oorzaak kan zijn voor een conflict.

Indien we naar bovenstaande controverse kijken vanuit de Wereldentheorie van Boltanski en Thévenot, kunnen de verschillen binnen dit model worden geanalyseerd. Dit is mogelijk omdat in hun werk (onder andere) de markt- en civiele argumenten worden samengebracht en in onderlinge verhouding worden bekeken.

3.7 Operationaliseren van de Wereldentheorie

Discourskeuze van actoren

Om vast te stellen welke rechtvaardigingsgronden onder de standpunten van de actoren in het debat liggen, kan er niet zomaar een koppeling van hun woorden en zinconstructies naar werelden worden gemaakt. Ook moet worden gekeken naar de context, zoals het effect dat de actoren met de vorm en de toon van hun taalgebruik beogen. Actoren kunnen door de vorm, de toon en het effect van taalgebruik, kortgezegd het *gehanteerde discours*, met hun uitingen invloed uitoefenen op het debat. Een actor die invloed wil uitoefenen kan een bewuste keuze in het soort discours maken dat hij wil hanteren. Deze keuze van een actor voor een specifiek discours, kan rechtvaardigingsgronden blootleggen.

Een 'open discours' onderkent de rol en verantwoordelijkheid van partijen, is constructief van toon en zoekt naar een oplossing. Daarbij is vaak ruimte voor de perspectieven van meerdere partijen. Indien het taalgebruik duidt op een constructieve dialoog, er inhoudelijk onderscheid wordt gemaakt en er wordt uitgegaan van het gezamenlijke oplossen van belemmeringen is er sprake van een 'open' discours. Indien er op objectieve toon gedegen en genuanceerd bericht wordt, ook over aansprekende zaken, is er sprake van een neutraal discours.

Een 'gesloten discours' is aanvallend of verdedigend van toon en is vaak op de oorzaken gericht en

niet op oplossingen. Er is geen andere benadering mogelijk en er is geen ruimte voor andere opvattingen of denkbeelden of interpretaties. Daarbij onderkent de deelnemer aan het discours de verantwoordelijkheid van de partijen niet, maar probeert deze slechts aan te vallen of vrij te pleiten.

Agenda setting

Media kunnen zelf als actor fungeren, door te kiezen voor het hanteren van een bepaald discours. Redacties en hun journalisten kunnen op deze wijze mogelijk aan 'agenda setting' doen. Agenda setting houdt in dat er een sterke correlatie is tussen issues die veel media-aandacht krijgen en hoe het publiek dit als belangrijk nieuws beschouwt. De extra aandacht die wordt gegeven aan bepaalde issues kan mogelijk maken dat zij op de publieke agenda komen. Door het benadrukken van bepaalde attributies van issues kunnen journalisten het publiek sturen in het denken. Journalisten en redacties kunnen hiermee de publieke agenda beïnvloeden, maar tevens de attitudes van het publiek.¹⁴

Richting voor verder operationaliseren van de Wereldentheorie

Om de Wereldentheorie verder te operationaliseren voor deze thesis is behulpzaam een onderzoek uit 2011 van G. Patriotta et al. Hier is onderzocht hoe discours en retoriek gehanteerd wordt door instituties (in het publiek debat) om controverses te hanteren en hierbij hun bestaan te legitimeren (Maintaining Legitimacy: Controversies, Orders of Worth, and Public Justifications)¹⁵. De onderzoekers vonden hun theoretisch kader in de Wereldentheorie van Boltanski en Thévenot.

Behulpzaam voor deze thesis zijn hierbij twee elementen van genoemd onderzoek:

- De onderzoekers realiseerden zich ten eerste dat de te onderzoeken media-uitingen weliswaar een perspectief boden op de te onderzoeken controverse, maar dat zij ook belangrijke beperkingen met zich meebrachten als databron omdat de gerapporteerde informatie strategisch gemanipuleerd kon zijn door de media zelf, met processen als framing of agenda-setting (Scheufele and Tewksbury, 2007). Dit hebben zij ondervangen door een zo breed mogelijke selectie te maken van media. Ook voor deze thesis is een dergelijk brede selectie gemaakt zoals uiteengezet in hoofdstuk 4.
- Om de discoursanalyse te kunnen maken wilden de onderzoekers een inhoudsanalyse doen van berichtgeving in de media. Zij hebben hiervoor de tabel van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000) (Tabel 2) gebruikt die de werelden beschrijft. Toegevoegd hebben zij een eigen lijst met

¹⁴ Scheufele DA, Tewksbury D. - Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of Communication* [Internet]. 2007;57 :9-20.

¹⁵ Patriotta et al. (2011). Maintaining Legitimacy: Controversies, Orders of Worth, and Public Justifications. *Journal of Management Studies* 48:8 December 2011

semantische begripskenmerken per wereld (Tabel 4). Hiervoor hebben zij woorden die door Boltanski & Thévenot (2006) als voorbeeld van een wereld zijn gegeven en afgedrukt staan in de marges van het boek 'On Justification', in een schema gezet. Deze lijst is (mits vertaald), naast Tabel 2 van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000), een extra hulpmiddel, extra *geleidetabel*, om de aanwezigheid van een Wereld in een tekst op te sporen. Naast de Tabel 2 is daarom ook deze lijst met woorden vertaald en gebruikt om documenten en andere datafragmenten binnen deze thesis te onderzoeken. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4.

"Common worlds"	List of key words and expressions used as semantic markers to connect comments to the politics.
World of fame	Public opinion, public, reputation, misleading, data, information, disclosure, signal, reliable source of information, reputational, credibility, quality of rating information, communicate, publicly accountable, diversity of opinion, comments, the public considers, transparency, reliable, creditworthiness, clear and discernible, confidence, available information, reliability awareness etc.
Industrial world	Efficiency, performance, experts, standard, objectivity, useful, quantitative signal, a consistent and clear correlation, a valuable resource, accurate ratings, methodologies, evaluate, resources to manage, objective, standard, effectiveness, a tool, assess, accuracy, practical, level etc.
Market world	Competition, rivalry, market, benefit, value, oligopoly, monopoly, price, commercial interests, financial, competing agencies, the marketplace, price competition, competition in the industry, barrier to entry, business, the market dynamic, market discipline, market measures of credit risk, increase competition, products, free market system etc.
Civic world	Collectives, legal, rule, governed, solidarity, collective interest, oversight, regulation, integrity, regulator, rulemaking, the government etc.
Inspired world	Creative anxiety, passion, dream, fantasy, vision, idea, spirit, religion, genius, unconscious, emotional, feelings, etc.
Domestic world	Engendering, tradition, generation, hierarchy, family, leader, volunteering, faithful, determination of a position in the hierarchy, punctuality, loyalty, firmness, honest, trust, superior, rejection of selfishness, respect etc.

Tabel 4, Semantic markers, Patriotta et al. (2011)

De geleiding van tabellen laat echter zoals eerder vermeld onverlet dat het, bij het opsporen van Werelden, niet alleen gaat om taal als tekst op zichzelf, maar ook om taal die gedrag en emotie beschrijft en waarvoor veel synoniemen en andere voorbeelden zijn. Niet het woord zelf maar de

betekenis ervan in de context is bij de analyse het uitgangspunt. Zowel Thévenot, Moody, & Lafaye als Patriotta et al. hadden derhalve niet de bedoeling of pretentie om volledig te zijn. Hiernaast moeten de tabellen voor de Nederlandse taal worden geoperationaliseerd. Met beide tabellen 'in het hoofd' en ter geleiding bij de hand, is er dientengevolge ook zelf een interpretatie gedaan. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4.

4. Methoden van onderzoek

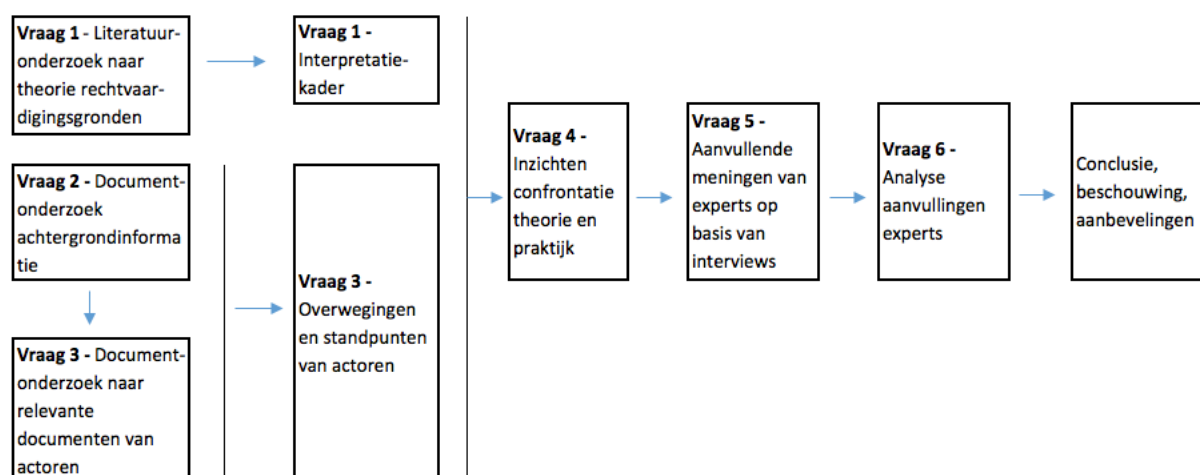
4.1 Onderzoeksdesign

Het doel van dit onderzoek is het bijdragen aan een heldere onderbouwing van beleids- en besluitvorming over beloningsvraagstukken voor bestuurders in de zorg. Dit door inzicht te geven in rechtvaardigingsgronden vanuit theoretisch perspectief, waarna er (vanuit dit framework van achterliggende rechtvaardigingsgronden) empirisch een inventarisatie en analyse gemaakt kan worden van de gehanteerde overwegingen met uiteindelijke standpunten binnen het discours. De centrale onderzoeksvraag van deze thesis luidt:

Welke rechtvaardigingsgronden liggen ten grondslag aan de gehanteerde overwegingen en standpunten in het discours over de beloning van bestuurders in de zorg?

De bijbehorende deelvragen zijn uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 1.

Om deze vraag en deelvragen te kunnen beantwoorden omvat deze thesis een praktijkgericht, exploratief diagnostisch onderzoek naar grondslagen onder de standpunten van de partijen in het debat. Het is een kwalitatieve studie waarin bureauonderzoek het belangrijkste deel is, aangevuld met verdiepende interviews vanuit de empirie. Het bureauonderzoek omvat een literatuurstudie, een secundaire data-analyse (social media) en een documentanalyse waaronder rapporten en krantenartikelen.



Figuur 1, Onderzoekschema, onderzoekstappen ter beantwoording deelvragen

4.2 Bureauonderzoek

Literatuurstudie

Het bureauonderzoek omvat een literatuurstudie over de theorie rondom rechtvaardigingsgronden. Vanuit het gekozen kernwerk en gerelateerde vakliteratuur is een theoretisch kader vastgesteld. Dit geeft beantwoording op vraag 1 van het onderzoek, het vaststellen van het interpretatiekader op basis waarvan de onderzoeksresultaten kunnen worden beschreven en geanalyseerd.

Tot slot is de literatuur over de theorie gebruikt voor het samenstellen van een topiclijst voor interviews met experts ter verdieping en aanvulling van de resultaten.

Documentonderzoek naar achtergrondinformatie van de controverse

In het documentonderzoek is informatie rond de context van het vraagstuk verzameld zoals: Wat is de chronologie van de ontwikkeling van de normering? Wat zijn de huidige kaders en feitelijke cijfers? Wie zijn de actoren in het debat, wat is hun belang en welke invloed hebben zij op het vraagstuk? Dit is gedaan door analyse van openbare stukken gepubliceerd door actoren op beleidsniveau (o.a. overheid, ministeries), politiek niveau, maatschappelijk niveau (o.a. opiniemakers, juristen) en partijen in het veld (o.a. brancheorganisaties, beroepsverenigingen). Dit geeft antwoord op vraag 2 van het onderzoek: de achtergrondinformatie van de controverse.

Documentonderzoek en onderzoek naar secundaire databronnen naar overwegingen en standpunten partijen rond beloning zorgbestuur

Per actor in het debat zijn documenten en social media berichten verzameld waar overwegingen en standpunten in te vinden zijn. Het gaat hier om documenten en berichten van alle actoren, dit wil zeggen zowel de beleidsdebat-deelnemers (bestuurders, overheid, vertegenwoordiging patiënten), als publiek debat-deelnemers (politiek, maatschappij / media en het publiek). Deze laatste groep wordt vooral via social media-uitingen geanalyseerd. Van deze documenten en berichten over en van deze verschillende partijen is een brede analyse gemaakt, waarbij gezocht is naar de overwegingen en standpunten rond beloning van bestuurders in de zorg. Dit geeft het antwoord op vraag 3 van het onderzoek.

Deze overwegingen en standpunten zijn geconfronteerd met het theoretisch kader. De inzichten hieruit geven antwoord op vraag 4 van het onderzoek.

4.3 Empirisch onderzoek

Om de resultaten uit het bureauonderzoek te toetsen en te verdiepen met inzichten uit de empirie is in dit onderzoek gekozen voor het doen van interviews met experts die het gehele veld kunnen overzien, onder meer vanuit vanuit arbeidsmarktperspectief en arbeidsjuridisch perspectief. In een persoonlijk gesprek is op basis van de topiclijst (bijlage 2) ingegaan op de doelstelling van het onderzoek. Met hen is gesproken over de context waarin het debat over de beloning van zorgbestuur zich afspeelt en hoe zij de ontwikkelingen in het debat en het discours ervaren. Voorafgaand aan het interview ontving de representant een toelichting op het onderzoek. Het interview is opgenomen en uitgewerkt, waarna de representant de mogelijkheid heeft gekregen correcties aan te brengen.

Deze toetsing en de analyse van de aanvullende meningen van experts vormen het antwoord op vraag 5 (de aanvullingen van experts) en vraag 6 (de analyse van deze aanvullingen op consequenties).

4.4 Dataverzameling - selectie van databronnen

Literatuur

Bij de literatuurstudie binnen het bureauonderzoek is voor de theorie over rechtvaardigingsgronden gebruik gemaakt van Google Scholar als zoekinstrument. Door het ingeven van sleutelwoorden vanuit de doelstelling, centrale vraag en deelvragen (bijlage 1) is gezocht naar literatuur met een relevant theoretisch kader. Na selectie van het kernwerk (Boltanski & Thévenot, 2006) is via Google Scholar met de sneeuwbalmethodiek verder gezocht naar relevante wetenschappelijke artikelen die verdieping en invalshoeken boden in het toepassen van hun theoretische benadering.

De informatie van de literatuurstudie kon gebruikt worden bij het analyseren van de documenten.

Documenten

In het bureauonderzoek is ten eerste een documentonderzoek gedaan om informatie rond de context van het vraagstuk te verzamelen, zoals de chronologie van de ontwikkeling van de normering, de huidige kaders en feitelijke cijfers, de actoren in het debat, hun belang invloed. Deze informatie kon onder meer gebruikt worden voor de samenstelling van de topiclijst.

Hiervoor is gebruik gemaakt van Google en van zoekfuncties binnen de websites van overheid en andere stakeholders. Zoektermen waren hierbij sleutelwoorden vanuit de doelstelling, centrale vraag en deelvragen (bijlage 1). Het raamwerk van deze in kaart gebrachte hedendaagse belangrijkste actoren uit hoofdstuk 2, vormt de basis voor de verdere selectie van documenten per actor.

Vanuit dit raamwerk van actoren zijn per actor de relevante bronnen bepaald. Het overzicht van de actoren en bronnen is te zien in tabel 5. Per bron zijn vervolgens documenten geïnterpreteerd met algemene zoekopdrachten. Daarbij is specifiek gezocht naar termen en combinaties van termen als 'WNT' en 'hoogte salaris zorgbestuur'. Het overzicht van deze zoekopdrachten is te zien in bijlage 1.

De zoekperiode waarbinnen per actor naar huidige standpunten, achterliggende overwegingen en rechtvaardigingsgronden is gezocht is 2010 tot 2016. Zodoende bestrijkt het documentonderzoek een recente periode, die vlak vóór, tijdens en na de invoering van de WNT ligt.

Secundaire data - radio- en videofragmenten

Per bron zijn op basis van het hiervoor beschreven raamwerk naast documenten ook enkele radio- en videofragmenten geïnterpreteerd met algemene zoekopdrachten. Daarbij is op dezelfde wijze specifiek gezocht naar termen en combinaties van termen als 'WNT' en 'hoogte salaris zorgbestuur' (bijlage 1). Ook de zoekperiode is gelijk.

Secundaire data - social media-berichten

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 speelt het publieke debat zich af op meerdere niveaus en kent het meerdere actoren. Eén van die actoren is het algemene publiek, waarbij een niet meer te onderschatten deel van het publieke debat wordt gevoerd in de sociale media. De burger praat (meer dan ooit) terug. Tegen politici, tegen de klassieke media en tegen elkaar.

De berichten op sociale media moeten op een speciale wijze worden geïnterpreteerd en geselecteerd, omdat zij via reguliere zoekmachines niet vindbaar zijn. Met behulp van het software-instrument *Coosto* worden de volgende media doorzocht op berichten: Twitter, Facebook, LinkedIn en Google+. Daarnaast wordt er ook gezocht in nieuwswebsites, blogs, online discussiefora en YouTube. De zoekwoorden en -termen voor *Coosto* zijn opgenomen in bijlage 1.

Expertinterviews

Voor de toetsing van het bureauonderzoek en de verdieping van de resultaten zijn personen met speciale expertise geselecteerd waarbij het een belangrijk criterium is dat zij het hele veld zo goed mogelijk kunnen overzien. Het thema 'normering van topinkomens' heeft bijzondere dimensies voor de arbeidsmarkt. Om deze reden is een gerenommeerde headhunter binnen de zorgsector gevraagd te reflecteren op het onderzoek. Tot slot heeft het invoeren van de WNT en de discussie veel implicaties voor het arbeidsrecht. Dit gaf reden een expert op dit gebied te selecteren.

Tabel 5, Raamwerk van actoren en relevante bronnen, onderzoeksmateriaal

Bron									
Actor									
Beleidsdebat	A	Ministerie BZK	Staatscourant	Rijksoverheid.nl Kennisbank Openbaar Bestuur	Topinkomens.nl	Eerstekamer.nl	Tweedekamer.nl	Parlement.com	
	B	Ministerie VWS	Staatscourant	Rijksoverheid.nl	Zorgcijfers.nl	Jaarverslagenzorg.nl			
	C	NVZD	Nieuwsbrief	Nvzd.nl					
	D	NVTZ	Nieuwsbrief	Nvtz.nl					
	E	Accountant	Nba.nl	Accountant.nl					
Publiek debat	F	Werknemersorganisaties	Werknemersindezorg.nl	Fmv.nl	Cnv.nl	Fbz.nl	Fms.nl	Lad.nl	Unie.nl
	G	Werkgeversorganisaties	Vgn.nl	Actiz.nl	Ggznl.nl	Nvz.nl	Nfu.nl		
	H	Politiek	Websites politieke partijen	Twitteraccounts politici	Facebookaccounts politici	Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen dnpp.ub.rug.nl			
	I	Media	Kwaliteitskranten: - NRC - Volkskrant - Trouw	Populaire kranten: - Telegraaf - Alg. Dagblad - Metro	Televisie: Nieuws- en actualiteiten- programma's	Nieuwssites: - Nu.nl - Zorgvisie.nl - Skipr.nl	Opiniesites: Geenstijl.nl		
	J	Publiek (algemeen)	Twitter	Facebook	Nieuwssites en blogs	LinkedIn	Google+	Online fora	Youtube

4.5 Dataverzameling - onderzoeksinstrumenten

Social media monitoring instrument

Om het documentonderzoek te kunnen verbreden met berichten uit social media, is het van belang deze goed te kunnen ontsluiten. Hiervoor is gebruik gemaakt van het instrument *Coosto*. Met dit instrument kan gezocht worden binnen de stroom van social media berichten naar een bepaald onderwerp of thema. Er kan worden gefilterd op verschillende kenmerken, wat het daarmee, naast een inventarisatie-instrument, tevens een analyse-instrument maakt. Deze mogelijkheden worden verder toegelicht in hoofdstuk 5. Het instrument zelf is tot slot ook een database daar het alle gepubliceerde berichten bewaart (vanaf 2009) ongeacht of deze zijn verwijderd of niet meer zichtbaar zijn op het betreffende social medium vanwege de daar beperkte archiefruimte. Hiermee zou *Coosto* formeel ook onder 'Databronnen' geschaard kunnen worden.

Topiclijst

Om het onderzoek te toetsen en te verdiepen in de empirie zijn semigestructureerde face-to-face interviews afgenomen met experts op basis van een topiclijst die als leidraad in het gesprek is gehanteerd. Deze topiclijst is gebaseerd op:

- Inzichten uit het bureauonderzoek naar feiten, cijfers en andere achtergrondinformatie;
- Inzichten n.a.v. confrontatie van overwegingen en standpunten per actor met het interpretatiekader van de theorie;
- Andere onderwerpen en sub onderwerpen op basis van de probleemstelling van dit onderzoek..

Naast de topiclijst is door middel van doorvragen dieper op de thema's ingegaan. De interviews vonden plaats in een omgeving zonder storingen. Er is gebruik gemaakt van een gestructureerd interviewformulier en van opnameapparatuur, waarmee de gegevens later uitgewerkt en geanalyseerd zijn.

4.6 Data-analyse

Documenten, (enkele) radio- en videofragmenten, berichten

De documenten, radio- en videofragmenten en berichten laten, naast overwegingen en standpunten, ook een bepaalde vorm en effect van taalgebruik zien (gehanteerd discours). Aan de hand van de overwegingen en standpunten en tevens de strekking en teneur van het discours is bepaald vanuit

welke rechtvaardigingsgronden partijen met hun uitingen redeneren binnen het debat over de beloning van zorgbestuur. Deze interpretatie vanuit de theorie over rechtvaardigingsgronden is op de volgende manier vormgegeven.

De documenten, radio- en videofragmenten en berichten worden geanalyseerd op overwegingen en standpunten met als eerste leidraad de waardentabel van Boltanski & Thévenot (Tabel 2). Om de discoursanalyse te kunnen maken wilden de onderzoekers een inhoudsanalyse doen van berichtgeving in de media. Zij hebben hiervoor de tabel van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000) (Tabel 2) gebruikt die de werelden beschrijft. Toegevoegd hebben zij een eigen lijst met semantische begripskenmerken per wereld (Tabel 4). Hiervoor hebben zij woorden die door Boltanski & Thévenot (2006) als voorbeeld van een wereld zijn gegeven en afgedrukt staan in de marges van het boek 'On Justification', in een schema gezet. Deze lijst is (mits vertaald), naast Tabel 2 van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000), een extra hulpmiddel, extra *geleidetabel*, om de aanwezigheid van een Wereld in een tekst op te sporen. Naast de Tabel 2 is daarom ook deze lijst met woorden vertaald en gebruikt om documenten en andere datafragmenten binnen deze thesis te onderzoeken.

Gemeenschappelijke werelden	Lijst van sleutelwoorden en uitdrukkingen gebruikt als semantische begripskenmerken om de opmerkingen aan de werelden te verbinden
Wereld van Roem	Publieke opinie, publiek, reputatie, misleidend, gegevens, informatie, onthullen, signaal, betrouwbare bron, reputatieschade, betrouwbaarheid, op waarde schatten van informatie, communicatie, publiek aanspreekbaar, verschillende meningen, commentaren, het publiek beschouwt, openheid, betrouwbaar, kredietwaardigheid, waarneembaar, beschikbare informatie, bewustzijn van vertrouwen etc.
Industriële wereld	Efficiency, prestatie, experts, standaard, objectiviteit, bruikbaar, kwantitatief teken, een consistente en duidelijke correlatie, een waardevolle bron, accurate beraming, methodologieën, evalueren, bronnen om aan te sturen, object, effectiviteit, een instrument, onderzoeken, accuraat, praktisch, niveau etc.
Marktwereld	Competitie, rivaliteit, markt, opbrengst, waarde, oligopolie, monopolie, prijs, commerciële belangen, financieel, concurrerende kantoren, de markt, prijzenslag, competitie in de industrie, toetredingsbarrière, zaken, marktdynamiek, marktdiscipline, marktwaarde, rating kredietrisico, groeiende concurrentie, producten, vrije markthandel etc.
Civiele wereld	Collectieven, recht, regeren, beleid, vanuit de overheid, solidariteit, collectief belang, toezicht, reguleren, integriteit, toezichthouder, beleid maken, de regering etc.
Wereld van Inspiratie	Creatieve opwinding, passie, droom, fantasie, visioen, idee, spiritueel, religie, genie, onderbewuste, emotioneel, gevoel etc.

Tabel 6, *Semantic markers, Patriotta et al. (2011), vertaald*

De tekst in de documenten, radio- en videofragmenten en berichten is eerst open gecodeerd. Datafragmenten die relevant zijn omdat zij een standpunt en / of achterliggende overweging laten zien, zijn gelabeld.

In de axiale codeerfase zijn deze labels gereduceerd en geschoond. Synoniemen zijn gegroepeerd en de te strak gelabelde fragmenten zijn verder uitgesplitst. Hierna zijn alle gelabelde datafragmenten geordend en gegroepeerd aan de hand van Tabel 2. Ter geleiding van deze laatste fase in de codering is tevens Tabel 6 van Patriotta et al. (2011) (vertaald) gebruikt.

Uit deze analyse volgt een categorisatie van de gevonden standpunten en overwegingen naar wereldtype waarvan een voorbeeld is bijgevoegd als Bijlage 3. Hieruit volgen de inzichten die de confrontatie van de rechtvaardigingsgronden met de bevindingen uit de documenten rondom de overwegingen en (uiteindelijke) standpunten oplevert.

Extra toelichting secundaire data (social media, video- en radio-fragmenten)

Als secundaire data zijn berichten uit social media en video- en radio-fragmenten geanalyseerd. Bij de social media-analyse is eerst met het software-instrument *Coosto* een piek in berichtgeving rondom het thema opgespoord, waarna de berichten zelf zijn geanalyseerd. Deze werkwijze is meer gedetailleerd toegelicht in hoofdstuk 5. Vervolgens zijn van de meest invloedrijke berichten de tekstfragmenten in de berichtgeving over de beloning van bestuurders geanalyseerd op de hiervoor beschreven wijze. Ook zijn reacties over en weer van diverse stakeholders in kaart gebracht.

Met behulp van *Coosto* zijn de volgende media doorzocht op berichten: Twitter, Facebook, LinkedIn en Google+. Daarnaast is er ook gezocht in nieuwswebsites, blogs, online discussiefora en YouTube.

Overige radio- en videofragmenten zijn uitgewerkt en op eenzelfde werkwijze als beschreven voor de gewone documenten geanalyseerd.

Interviews met experts

De representanten hebben voorafgaand aan het interview informatie ontvangen over het onderzoek. Zij zijn geïnformeerd dat het interview werd opgenomen. De interviews zijn hierna uitgewerkt. De geïnterviewde personen hebben de mogelijkheid gekregen correcties aan te brengen.

De interviews zijn vervolgens geanalyseerd op aanvullende meningen ten opzichte van het bureauonderzoek. Hierna is geanalyseerd welke nieuwe inzichten dit oplevert. Dit geeft antwoord op de deelvragen 5 en 6: aanvullingen op meningen en een analyse van de inzichten daaruit.

Resultaatanalyse en bijdrage

Tot slot wordt overall gekeken hoever de standpunten van de partijen uit elkaar liggen en wat dit zegt over de controverse. Met deze resultaten van het onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling, te weten het bijdragen aan een heldere onderbouwing van beleids- en besluitvorming over beloningsvraagstukken voor bestuurders in de zorg.

4.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Aangezien bij kwalitatief onderzoek de onderzoekster in feite zelf een instrument is, is het van belang interpretatie en subjectiviteit zoveel mogelijk te beperken of transparant te maken.

Bij de analyse van datafragmenten is gebruik gemaakt van Tabel 2 van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000), en van Tabel 6, de vertaalde tabel van Patriotta et al. (2011). Beide tabellen fungeerden als hulpmiddel, als geleidetabel, om de aanwezigheid van een Wereld in een documenten en andere datafragmenten op te sporen. De geleiding van tabellen laat echter zoals eerder vermeld onverlet dat het, bij het opsporen van Werelden, niet alleen gaat om taal als tekst op zichzelf, maar ook om taal die gedrag en emotie beschrijft en waarvoor veel synoniemen en andere voorbeelden zijn. Niet het woord zelf maar de betekenis ervan in de context is bij de analyse het uitgangspunt. Zowel Thévenot, Moody, & Lafaye als Patriotta et al. hadden derhalve niet de bedoeling of pretentie om volledig te zijn. Hiernaast moesten de tabellen voor de Nederlandse taal worden geoperationaliseerd. Met beide tabellen 'in het hoofd' en ter geleiding bij de hand, is er dientengevolge ook zelf een interpretatie gedaan. Er is veel moeite gedaan om subjectiviteit te vermijden, maar dit kan gezien bovenstaand nooit geheel worden uitgesloten.

Het validiteitsvraagstuk binnen kwalitatief onderzoek gaat vooral om de vraag in hoeverre de verkregen onderzoeksresultaten door andere belanghebbenden worden herkend. Om de interne

validiteit te toetsen is er door de onderzoekster aan de geïnterviewde participanten gevraagd naar hun mening over de geloofwaardigheid van interpretaties en bevindingen. Om de externe validiteit te waarborgen is de onderzoekcontext en de rol van de onderzoeker daarin zo gedetailleerd mogelijk beschreven.

De triangulatie van methoden om data te verzamelen (interviews, bureauonderzoek, literatuuronderzoek) leverde verschillende soorten data op die zijn gebruikt binnen de studie (interviewtranscripten, visuele data, officiële statistieken). Hiermee zijn verschillende databronnen gecombineerd waardoor de dataverzameling zo valide mogelijk is.

Om de betrouwbaarheid te waarborgen is aandacht gegeven aan het helder maken van het data-analyseproces en zijn alle data gearhiveerd. De externe controle (sceptische peer review) is vervuld door de thesisbegeleider.

5. Resultaten documentonderzoek & confrontatie theorie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk wil de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- Welke overwegingen en (uiteindelijke) standpunten over redelijke beloning van zorgbestuur worden gehanteerd door de actoren in het debat (vanuit document- en mediaonderzoek)? (onderzoeksvraag 3)
- Welke inzichten levert de confrontatie van de Wereldentheorie met de bevindingen vanuit document- en mediaonderzoek rondom de overwegingen en (uiteindelijke) standpunten op? (onderzoeksvraag 4)

In dit hoofdstuk wordt per actor een aantal relevante documenten geïnventariseerd. Vervolgens worden de documenten geanalyseerd op overwegingen en standpunten. Hiermee wordt vraag 3 van dit onderzoek beantwoord.

De standpunten worden geconfronteerd met de Wereldentheorie van Boltanski & Thévenot om te zien welke rechtvaardigingsgronden er worden gehanteerd. Dit levert inzichten op die betrekking hebben op de achterliggende redenen van uiteindelijk conflicterende standpunten: de botsingen tussen werelden.

De volgende actoren komen aan bod:

Actor		
Beleidsdebat	A	Ministerie BZK
	B	Ministerie VWS
	C	NVZD
	D	NVTZ
Publiek debat	E	Werknemersorganisaties
	F	Werkgeversorganisaties
	G	Politiek
	H	Media
	I	Publiek (algemeen)

Tabel 6, overzicht belangrijkste actoren

5.2 Actor A & B: Ministeries BZK en VWS

5.2.1 Toelichting relevante documenten

Actor A en B zijn overheid en wetgever. Relevant voor dit onderzoek zijn voor deze actoren die documenten die de advisering en voorbereiding, de aankondiging en behandeling en de inwerkingtreding van wetgeving over de transparantie en normering van beloning van bestuurders in de zorg laten zien.

De documenten van deze actoren zijn in twee groepen in te delen. Enerzijds de groep met documenten die feitelijk en zakelijk een fase in de inwerkingtreding van een voor dit onderzoek relevante wet aankondigen, bijvoorbeeld een mededeling in de Staatscourant. Deze zijn belangrijk voor het overzicht op de chronologie van normering en wetgeving en behandeld in hoofdstuk 2.

Anderzijds is er een groep met belangrijke documenten die achterliggende overwegingen en standpunten van deze actoren laten zien. De documenten zijn geïnventariseerd vanuit de bronnen als vermeld in tabel 5.

Om voor deze overheidsactoren de achterliggende overwegingen en standpunten te kunnen analyseren, zijn voor dit onderzoek specifiek documenten geselecteerd die inzicht geven in de gevolgde redeneringen bij advisering over overheidsbeleid en het voorbereiden van de WNT.

Inzicht gevende documenten op dit vlak zijn onder meer de 'Memorie van Toelichting Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, de 'Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT) - Eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015' en de rapporten met de adviezen van de 'Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers'. Deze 'Commissie Dijkstal' is op 11 december 2002 geïnstalleerd en bracht zeven adviezen uit, waarvan er drie relevant zijn voor dit onderzoek. Deze adviezen vormden de ruggengraat voor zowel de normering van de NVZD als NVTZ en zijn tevens gebruikt voor de ontwikkeling van de WNT.

Bovengenoemde twee overheidsdocumenten en de drie voor dit onderzoek relevante adviezen van de Commissie Dijkstal 'Over dienen en verdienen' (2004), 'Normeren en waarderen' (2007) en 'Normering van de ontslagvergoedingen' (2008) zijn geanalyseerd op overwegingen en standpunten.

5.2.2 Resultaat van de analyse van documenten actor A & B op overwegingen en standpunten

De Commissie Dijkstal is geïnstalleerd door de overheid en haar overwegingen zijn met name op die van de Civiele wereld (haar opdrachtgever) gebaseerd. Opvallende zaken worden hieronder besproken:

Het **Eerste advies Commissie Dijkstal 'Over dienen en verdienen' (2004)** adviseert onder meer bij de bezoldiging van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) een salarismaximum te hanteren op het niveau van het ministersalaris.

De belangrijkste initiële overweging om voor topfunctionarissen een maximum te hanteren, te normeren, is de volgende:

“Teruggehaald wordt de oorspronkelijke gedachte van de topstructuur om bij de bepaling van het inkomensniveau van bewindslieden (ministers en staatssecretarissen) de uiteindelijke politieke eindverantwoordelijkheid op nationaal niveau het zwaarste gewicht toe te kennen. De staatsrechtelijke positie en de bijbehorende verantwoordelijkheden van de minister dienen dus zeer nadrukkelijk in de beloningspositie zichtbaar te worden gemaakt. De salarispositie moet de eindverantwoordelijkheid van het ambt van minister benadrukken. Vertrekpunt is dat de minister in de publieke sector het hoogste salaris moet ontvangen. In ieder geval staat de minister aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke topstructuur.”

Bovenstaande argumentatie vormt het grondprincipe van de overheid, waar het hele denken over de beloning van topfunctionarissen in Nederland (inclusief het maximeren daarvan) op rust. De rechtvaardigingsgronden waarop het is gebaseerd, komen geheel uit de Civiele wereld. Kenmerkend voor deze Civiele wereld is de gevolgde redentatie in de tekst:

Het meest ‘waardige’ in Nederland is de *politieke eindverantwoordelijkheid*. Deze Staat van Waardigheid is wat zichtbaar moet worden gemaakt in het beloningsgebouw.

Deze redentatie heeft geen elementen uit de Marktwereld in zich: er wordt in het bovenstaande grondprincipe geen enkel argument opgevoerd dat over concurrentie of schaarste gaat.

Een opvallend en wezenlijk grondprincipe van de Commissie Dijkstal zelf, is het standpunt dat het ministersalaris niet als marktconform mag worden gezien. De commissie constateert een dubbele kloof. Het moet volgens de commissie eerst worden verhoogd met 30%, in verband met een achterstand op de ambtelijke top. Hierna moet het nogmaals worden verhoogd met 20%, om *“de kloof met de marksector iets te verkleinen”*. De commissie adviseert hiermee een het ministersalaris met 50% te verhogen *alvorens* op dit salaris de verdere normering af te stemmen.

Het rapport volgt een open discours waarin zij argumenten vanuit verschillende werelden mee laat wegen. Overwegingen uit de Marktwereld als hierboven worden uitgebreid betrokken in het advies en gekoppeld aan de doelen van de Civiele wereld: voor het collectief kwalitatief goede

overheidsdiensten waarvan topfunctionarissen een rechtvaardige beloning krijgen.

Het **Vijfde advies van de commissie Dijkstal 'Normeren en Waarderen' (2007)** behandelt de beloning van topbestuurders in de semipublieke sector.

De belangrijkste initiële overweging *waarom* volgens de commissie de overheid topsalarissen ook in de semipublieke sector zou moeten willen normeren, wordt als volgt omschreven:

"In de optiek van de commissie gaat het erom dat een doordachte, maatschappelijk aanvaardbare en robuuste beloningsstructuur tot stand komt bij de instellingen die worden gerekend tot de semipublieke sector. Een ijkpunt is daarbij onontbeerlijk. Daar hoort bij dat geregeld wordt hoe wordt omgegaan met geconstateerde afwijkingen van het ijkpunt. Daartoe dient de normering".

Bovenstaand argument is het grondprincipe van de Commissie Dijkstal. De rechtvaardigingsgronden waarop het zijn gebaseerd, komen uit verschillende werelden. Kenmerkend voor de Civiele wereld is het begrip 'maatschappelijk aanvaardbaar', daar met dit begrip het *publiek en collectief belang* is gediend. Kenmerkend voor de Industriële wereld is de term 'robuust', daar dit doelt op een *kwalitatief en adequaat systeem* van belonen, waarmee een *efficiencybelang* is gediend. Kenmerkend voor de Marktwereld is de in dit tekstfragment nog wat omfloerste term 'doordacht'. Met als context de rest van het rapport is duidelijk waar deze term op doelt. In het rapport valt op dat met name Marktwereld - consequenties veel aandacht krijgen en worden doordacht.

Voorbeelden van argumenten uit de Marktwereld die zwaar mee worden gewogen zijn:

- Commerciële marktwerking is een contra-indicatie voor werkingssfeer normeringsbeleid;
- Het aspect 'werving' in de hele markt dus ook buiten de sector is van belang;
- Specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde kan een bezoldiging ontvangen die uitstijgt boven norm. Het bestuur moet de vrijheid van handelen hebben om talent aan te trekken tegen voorwaarden die het acceptabel acht.

Wat opvalt is dat de commissie aan het begin van het rapport constateert dat de eerder geadviseerde verhoging van het ministersalaris nog niet is gerealiseerd (*"wetgeving ter zake marktachterstand is niet afgerond"*).

Tot slot valt op dat de commissie vindt dat voor de zorgsector niet een wet, maar zelfregulering (een code) het geëigende instrument zou moeten zijn en dat dit zich inmiddels goed ontwikkelt.

"In principe heeft marktwerking, waarbij bekostiging uit private middelen plaatsvindt, haar intrede in deze sector gedaan. Vanwege het aanwezige publieke belang acht de commissie een code op zijn

plaats. De code is in zijn aard een zelfregulerend systeem. Dat wil niet zeggen dat op deze codes geen kritiek mogelijk is, zoals ook de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd. Maar dat laat onverlet dat de ontwikkelingen hoopgevend zijn. De commissie heeft daarom de verwachting dat een code een effectief normeringsinstrument kan zijn.”

Het standpunt dat een code op zijn plaats is kent rechtvaardigingsgronden uit verschillende werelden. Kenmerkend voor de Civiele wereld is het begrip ‘het aanwezige publiek belang’, daar met dit begrip het *publiek en collectief belang* wordt bedoeld. Kenmerkend voor de Industriële wereld is de aandacht voor het *efficiencybelang* met de termen ‘zelfregulerend systeem’ en ‘effectief normeringsinstrument’. Kenmerkend voor de Marktwereld is het benoemen van ‘marktwerking’ en ‘bekostiging uit private middelen’.

Ook in dit rapport wordt een open discours gevolgd. Argumenten uit de Civiele wereld vormen het grootste deel van het rapport, wat niet verrassend is omdat het rapport de overheid als opdrachtgever en belanghebbende heeft en wordt geschreven vanuit een onderzoek naar het *collectief belang*. Een voorbeeld is een overweging als: *“Naarmate de sectoren zich dichterbij de overheid bevinden ligt een striktere normering van de topinkomens voor de hand, omdat hier de zorgvuldige besteding van publieke middelen een zware maatstaf is”*.

Het zevende advies rapport Commissie Dijkstal ‘Normering ontslagvergoedingen’ (2009) handelt over ontslagvergoedingen voor bestuurders in de semipublieke sector. In dit advies stelt de commissie dat een ontslagvergoeding niet het karakter van een regeling of recht bovenop een werkloosheidsuitkering behoort te krijgen toegemeten. De hoogte van een ontslagvergoeding stelt de commissie op maximaal één jaarsalaris. Dit rapport volgt een meer gesloten discours (het uitgangspunt is dat er genormeerd dient te worden). De belangrijkste argumentatie hiervoor komt echter niet uit de Civiele wereld maar vooral uit de Huiselijke wereld, waar het Algemeen Principe gaat over waarden als *betrouwbaarheid* en *fatsoen*. De commissie neemt zeer duidelijk een standpunt in gebaseerd op de Huiselijke wereld:

“...Immers op dit moment bestaat er geen stelsel en zijn contractueel soms zulke hoge ontslaguitkeringen met bestuurders overeengekomen dat de organisaties die dat als werkgever moeten betalen daarvoor – vanwege dat mismanagement – het geld niet of nauwelijks hebben. Bovendien steekt het dat bij wanpresteren van de top diezelfde top ook nog eens flinke schadeloosstellingen krijgt toegekend. Mismanagement wordt beloond. De ‘gewone’ werknemer van dezelfde organisatie loopt het risico op economische gronden ontslagen te worden en belandt zonder, of met een zeer beperkte, schadeloosstelling in de WW.”

De commissie verlaat zich niet enkel op argumenten uit de Huiselijke wereld bij haar advies maar

doordenkt ook de consequenties vanuit de Marktwereld: *“Om een bestuurder in de (semi)publieke sector niet in een ongunstigere positie te brengen dan een bestuurder in de marktsector, wordt voorgesteld een ontslagvergoeding tot maximaal één jaar toe te staan indien toekenning hiervan opportuun is gegeven de omstandigheden van het ontslag.”*

Opvallend is dat de commissie benadrukt¹⁶, dat haar adviezen niet losstaand moeten worden gezien maar dat haar reeks van adviesrapporten als één samenhangend advies moeten worden geïnterpreteerd. De commissie zegt met juist deze samenhang een zorgvuldig doordachte, transparante en robuuste beloningsstructuur te realiseren. Dit betekent dat zij waarschuwt dat de latere adviezen gefundeerd zijn op de in eerdere rapporten beargumenteerde adviezen, waaronder bijvoorbeeld het grondprincipe dat het salaris van een minister pas een goede norm kan zijn als het met 50% is verhoogd. De commissie licht haar eerdere adviezen nogmaals uitgebreid toe.

De **‘Memorie van Toelichting Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT’ (2014)** is een voor het debat belangrijk document waarin het Ministerie van BZK haar eigen nieuwe wetsontwerp (WNT-2) toelicht. Inherent hieraan is het kader van de Civiele wereld: een wet is per slot van rekening een *Demonstratie* daarvan. De wet regelt onder meer de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister en beoogt een correctie aan te brengen op salarisontwikkelingen uit het verleden.

De minister licht toe wat de overwegingen zijn om de wet op deze wijze te ontwerpen:

“De regering acht een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van groot belang. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector – in vergelijking met de huidige WNT – over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Hiermee is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen. Het is van belang dat verantwoord wordt omgegaan met publieke middelen en voorkomen dient te worden dat met de uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend.”

¹⁶ Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers, ‘Ontslagvergoedingen, gebruik en normering’, pagina 5, mei 2009

In dit standpunt zijn rechtvaardigingsgronden uit de Civiele en de Huiselijke wereld te zien. Kenmerkend voor de Civiele wereld is het begrip *‘maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau’*, daar met dit begrip het *publiek en collectief belang* wordt bedoeld. Kenmerkend voor de Huiselijke wereld is de aandacht voor het *belang van fatsoen* met de zin *‘maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen’*. Er worden geen andere argumenten gehanteerd dan uit deze twee werelden.

Opvallend in het document is de eerste alinea, waarin de minister aangeeft een van de belangrijkste grondadviezen van de Commissie Dijkstal niet op te zullen gaan volgen:

“In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi-)publieke sector. De norm wordt 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Het is mogelijk een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is.”

De minister licht toe waarom hij dit advies niet opvolgt:

“Deze verhoging werd, ongeacht het economische tij, nodig geacht om meer evenwicht te brengen in de beloningsstructuur arbeidsmarktbreed.” “...In het huidige regeerakkoord is vervolgens overeengekomen dat de bezoldiging van ministers definitief niet zal worden verhoogd. Het uitgangspunt om de top van het salarisbouwwerk in de publieke en semipublieke sector aan de functie te koppelen die voor een hele sector de verantwoordelijkheid draagt, is echter niet veranderd. Dit vormt de aanleiding om de norm voor topfunctionarissen in de WNT te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister.”

Feitelijk is hiermee het volgende gebeurd. De door de overheid geïnstalleerde adviescommissie adviseert dringend om het ministersalaris met 50% te verhogen, en dit als nieuwe norm te hanteren voor (semi)publieke topfunctionarissen. De overheid verhoogt het ministersalaris niet en hanteert hiermee een norm die aanzienlijk lager is dan het advies.

Hier wordt in de Memorie van Toelichting onder meer het volgende over opgemerkt:

“Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens in die sectoren.”

De Minister van BZK probeert in deze alinea de bevindingen van de Marktwereld aan te passen (de verlaagde norm is naar zijn opvatting ook een courante bezoldiging) en te koppelen aan die van de

Civiele wereld (de maatschappelijke opvattingen over bezoldiging). De legitimering voor het verhogen van de norm met 50% gegeven door de Commissie Dijkstal vanuit de Marktwereld wordt hiermee terzijde geschoven.

Het **‘Eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015’ inclusief de aanbiedingsbrief van de Minister BZK (2015)** is een document waarin de door de minister van BZK toegezegde evaluatie van de WNT-1 wordt behandeld. In het rapport stellen de onderzoekers ten eerste dat er een aantal belangrijke voorbehouden gemaakt moeten worden. Volgens de onderzoekers zijn niet-beoogde effecten van de wet zichtbaar en denkbaar maar, omdat de evaluatie kort na inwerkingtreding plaatsvindt en er nog sprake is van overgangsrecht, zijn deze volgens hen beperkt te onderzoeken.

De niet-beoogde effecten hebben een argumentatie uit de Industriële wereld, want gaan met name over de toename van administratieve lasten door de WNT (in efficiency is een typerende kwalificatie voor de Industriële wereld). Overige niet-beoogde effecten worden vooral beargumenteerd vanuit de Marktwereld: een mogelijk remmende werking op de mobiliteit van functionarissen in de subtop van (semi)publieke instellingen aangezien de overgangsregeling alleen geldt voor de huidige functie, het mogelijk moeilijker kunnen werven van topfunctionarissen en vervullen van vacatures voor bestuursfuncties, een mogelijke uitstroom van topfunctionarissen en een mogelijk negatieve invloed op de kwaliteit van bestuur.

Wat opvalt is dat het werk van de Commissie Dijkstal een aantal keer wordt aangehaald om het bestaan van de WNT te legitimeren:

“...Dit topinkomensbeleid heeft zijn wortels in discussies die in het vorige decennium zijn gestart en in het kader waarvan de commissie Dijkstal een aantal adviezen heeft opgesteld. ...De adviezen van de commissie Dijkstal vormen de blauwdruk van het topinkomensbeleid in de publieke en semipublieke sector”

De onderzoekers vermelden dat het advies om het ministersalaris te verhogen niet is opgevolgd. Zij hanteren een neutraal discours en laten argumenten uit de Marktwereld, de Industriële wereld en de Civiele wereld passeren in hun rapport.

In de begeleidende aanbiedingsbrief geeft de minister van BZK zeker aandacht aan de niet beoogde effecten met argumentatie vanuit de Marktwereld, maar neemt hij er een afwachtende houding op aan. In de brief wordt een mogelijke volgende evaluatie als oplossing genoemd. Op de niet-beoogde effecten vanuit de Industriële wereld (administratieve lasten) wordt wel toegezegd direct actie te ondernemen. Verder wordt in de aanbiedingsbrief herhaaldelijk benadrukt dat de wet succesvol is.

“Naar aanleiding van deze evaluatie stelt het kabinet vast, dat het goed op koers ligt met het realiseren van een meer evenwichtig, verantwoord en maatschappelijk aanvaardbaar bezoldigingsniveau in de publieke en semipublieke sector.”

5.2.3 Analyse van de conflicten actor A&B vanuit het framework van de Wereldentheorie

Vanuit de Wereldentheorie van Boltanski en Thévenot bezien, gebeuren er bij deze actoren meerdere zaken die aanleiding kunnen geven tot een conflict.

Ten eerste begeeft de overheid zich, zoals uit alle documenten op te maken valt, in meerdere werelden en hanteert zij dan ook argumenten vanuit verschillende werelden. Zoals in de theorie in hoofdstuk 3 besproken, hoeft dit niet altijd te leiden tot een conflict. Ook in dit geval gaat dit deels zonder problemen: de argumenten die vanuit de Huiselijke wereld worden gehanteerd (bijvoorbeeld ‘fatsoen’ en ‘betrouwbaarheid’ in het geval van strenge normering voor buitensporige ontslagvergoedingen) lopen goed in de pas met de doelen van de Civiele wereld (eerlijke verdeling, solidariteit). Tot zover is er weinig spanning.

Bij het laten prevaleren van rechtvaardigingsgronden van de Civiele wereld boven die van de Marktwereeld wordt de spanning echter groter. De Memorie van Toelichting laat zien, dat de minister bewust afwijkt van het advies van de commissie (en de door de commissie gebruikte marktgronden eigenlijk wenst te negeren). De rechtvaardigingsprincipes van de verschillende werelden zijn nu in competitie met elkaar. Minister Plasterk en de Commissie Dijkstal zijn het hier oneens over de *maatstaven* waarmee bepaald wordt of iets rechtvaardig is. De minister laat in zijn Memorie van Toelichting alleen argumenten uit de Civiele en Huiselijke wereld toe om tot het standpunt te komen dat hij de wet op deze wijze gaat uitvoeren. Hiermee zegt hij dat de Beoordeling moet plaats vinden in de Civiele en Huiselijke wereld om legitiem te zijn. De commissie koos echter voor de Marktwereeld. Er ontstaat een confrontatie, een botsing tussen de werelden. Zoals beschreven in de theorie van hoofdstuk 3, is er nu geen overstijgende norm beschikbaar waar een beroep op kan worden gedaan.

In de Memorie van Toelichting wordt daarom een oplossing gezocht. Het document laat zich op het eerste gezicht lezen alsof er nog steeds consistent wordt geredeneerd vanuit de Marktwereeld. In de argumentatie wordt echter de *uitkomst* van de *Beoordeling* uit de Marktwereeld aangepast. Een Beoordeling is een *meting*, afhankelijk van het Algemeen Principe van de betreffende wereld. In de Marktwereeld is een beoordeling de prijs van een goed of dienst en in dit geval de arbeidsmarktwaarde van een topfunctionaris.

Volgens het standpunt van de Commissie Dijkstal kon het ministersalaris een goede norm zijn indien dit met 50% zou worden verhoogd. Minister Plasterk stelt dat de uitkomst van deze *beoordeling*, de

arbeidsmarktwaarde, een andere moet zijn dan de Commissie Dijkstal heeft vastgesteld. Zijn uitkomst is het veel lagere huidige ministersalaris. In de Memorie van Toelichting zegt hij: *“Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen”*. Met ‘courante bezoldiging’ wordt hier een in de arbeidsmarkt gangbare bezoldiging bedoeld.

Het hiervoor beschreven conflict ontstaat door een botsing *tussen* werelden. Maar zoals besproken in de theorie, kunnen conflicten ook ontstaan *binnen* een wereld. Een dergelijke situatie doet zich hier nu voor. Want: indien men alleen binnen het kader van de Civiele wereld naar de documenten van de overheid (Toelichting en Evaluatie van de wet) zou kijken, kunnen er vraagtekens gezet worden bij het proces dat is gevolgd door de overheid om tot deze wet te komen.

Binnen de Civiele wereld is het namelijk van groot belang dat processen gelegitimeerd zijn door een officieel verloop ervan en dat officiële adviezen afkomstig zijn van representatieve commissies. Officiële brede commissies als de Commissie Dijkstal hebben een zekere Staat van Waardigheid. Indien de overheid een gerenommeerde eigen adviescommissie (die een decennium aan de adviezen heeft gewerkt) op belangrijke inhoud passeert, kan het zijn dat ook binnen de Civiele wereld het handelen van de minister en het ministerie als ‘onwaardig’ kan worden gezien.

Dit kan als consequentie hebben dat partijen binnen de Civiele wereld, bijvoorbeeld overheidspartijen, het standpunt niet kunnen accepteren en dat dit op zichzelf leidt tot een conflict. Bij de bespreking van de actor Politiek in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Aan de overwegingen en standpunten van andere politieke partijen als D66 en CDA, valt op dat deze partijen juist over deze gang van zaken vallen.

5.3 Actor C & D, NVZD en NVTZ

5.3.1 Toelichting relevante documenten

Geselecteerde documenten waarin de overwegingen en standpunten van deze actoren worden weergegeven zijn te vinden in nieuwsbrieven en officiële verklaringen van deze organisaties. De organisaties zijn, zoals te zien in het historisch overzicht van hoofdstuk 2, geruime tijd samen opgetrokken in het debat. Hun gezamenlijk doel hierin was de inbedding van de eigen BBZ code binnen de WNT, zoals ook de Commissie Dijkstal adviseerde en minister Donner en de Tweede Kamer in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorstond. In 2012 werd duidelijk dat minister Plasterk de

zorgsector toch aan het strengste regime van de WNT wilde onderwerpen. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer gingen hierin mee. Daarop scheidden de wegen van de NVZD en NVTZ zich weer. De NVZD besloot tot de gang naar de rechter, de NVTZ legde zich neer bij de uitkomst. Bijbehorende documenten zijn: **Standpunt NVTZ Kort geding Nederlandse Vereniging van bestuurders in de Zorg (NVZD) tegen de Staat inzake de Wet Normering Topinkomens (2012)** en **NVZD: juridische stappen tegen ingreep inkomen (Zorgvisie 14 november 2012)**.

5.3.2 Resultaat van de analyse van documenten actor C & D op overwegingen en standpunten

Het officiële **Standpunt NVTZ Kort geding Nederlandse Vereniging van bestuurders in de Zorg (NVZD) tegen de Staat inzake de Wet Normering Topinkomens (2012)** is een verklaring van de NVTZ waarom zij geen partij wil zijn in het genoemde kort geding.

Zowel NVZD als NVTZ zijn niet tegen een normering, zij zijn hier zelfs voor. Op grond van hetzelfde soort overwegingen als die minister Plasterk in zijn memorie van Toelichting hanteert (uit de Huiselijke wereld: het tegengaan van excessen, uit de Civiele wereld: het verantwoordelijk gebruiken van publieke middelen) hadden zij echter graag gezien dat hun *eigen* normeringscode verbindend was verklaard, hetgeen ook het advies was van de Commissie Dijkstal. Het maximum van deze eigen code lag echter op het niveau van het oude WNT-1 maximum van 130% van het ministersalaris, hetgeen wezenlijk verschilt met de WNT-2, die 100% als norm hanteert. Nog belangrijker (vooral in combinatie met dit grote salarisverschil) is het feit dat deze eigen code niet trad in bestaande arbeidscontracten maar liet deze ‘uitsterven’.

Minister Plasterk laat de rechtvaardigingsgronden uit de Marktwereld buiten beschouwing. De rechtvaardigingsgronden uit de Huiselijke wereld (het corrigeren van ongewenste salarisontwikkeling uit het verleden) neemt hij wel mee. De bestuurders met een bestaande arbeidsovereenkomst worden hier het hardst mee getroffen.

De NVTZ gaat het gevecht met de minister niet aan, maar kiest vanuit het perspectief van de Civiele wereld (democratisch besluit en maatschappelijke aanvaardbaarheid) ervoor om zich neer te leggen bij de uitkomst die het ministerie van BZK voorlegt:

“Nu wij echter geconfronteerd worden met het feit dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer zich unaniem voor de WNT in geamendeerde vorm (zorgsector onder het regime van het wettelijk maximum) hebben uitgesproken, is duidelijk dat overschrijding van de Balkenende norm niet langer maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden. De NVTZ stelt zich op het standpunt dat wij niet anders kunnen dan deze maatschappelijke realiteit accepteren.”

De NVTZ benadrukt dat zij nog steeds achter haar eerdere standpunten vanuit het perspectief van de Marktwereld blijft staan: *“Dit laat onverlet dat de argumenten die wij tegen de WNT hebben voor de NVTZ overeind blijven. We zullen in overleg met het ministerie de bandbreedte binnen de gegeven wetgeving vanuit de werkgeversrol van de Raad van Toezicht zo maximaal mogelijk benutten. De systematiek van de BBZ blijft voor ons hierin het uitgangspunt.”*

Het interview van Zorgvisie met de NVZD **NVZD: juridische stappen tegen ingreep inkomen (Zorgvisie 14 november 2012)** is een gesprek (videofragment) met toenmalig NVZD-voorzitter Ruud Lapré. Lapré brengt argumenten uit verschillende werelden naar voren om de verontwaardiging van de NVZD (*“Dit is nog erger dan we in onze ergste nachtmerries hadden kunnen vermoeden”*) uit te leggen. De grootste schok zit voor de NVZD in het hierboven beschreven door de overheid treden in bestaande arbeidsovereenkomsten *in combinatie* met de salarisverlaging. De argumenten die Lapré gebruikt gaan vooral over de *rechtmatigheid* van de WNT. Dit zijn argumenten uit de Civiele wereld, omdat zij over de wet gaan. Het videofragment van Zorgvisie laat ook zien dat hij is aangedaan en met emotie termen gebruikt als: *“geschokt”*... *“het gesprek vindt niet plaats”*... *“ingrijpen in de rechtspositie”*. Deze emotie en argumenten komen vanuit het perspectief van de Huiselijke wereld, waarin begrippen als ‘betrouwbaarheid’, ‘respect voor hiërarchie’ en ‘afpraak is afspraak’ belangrijk zijn.

5.3.4 Analyse van de conflicten actor C&D vanuit het framework van de Wereldentheorie

De NVTZ kiest voor het laten prevaleren van de legitimering van Civiele wereld boven die van de Marktwereld en komt daar duidelijk voor uit. Het is opvallend hoe transparant zij hierin zijn. De NVTZ wil hoe dan ook aan tafel blijven in het beleidsdebat en gesprekspartner blijven van het Ministerie van VWS en BZK. Tussen de regels door kan ook een redenatie vanuit de Wereld van Roem gevonden worden. De NVTZ wil niet in de wind gaan staan voor iets dat *“niet langer maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden”*. In de Wereld van Roem is de publieke opinie zeer belangrijk en ook de NVTZ begeeft zich als bekende, respectabele landelijke instelling deels in deze wereld. Een negatief imago door te veel geassocieerd te worden met excessief hoge inkomens kan schadelijk zijn. Hier lopen principes uit de Civiele wereld (afwijzen van individualisme) goed in de pas met principes uit de Wereld van Roem (rekening houden met mening publiek). De NVZD gaat wel in de wind staan en dit komt hen (niet geheel verrassend) vanuit het perspectief van de Wereld van Roem en het perspectief van de Civiele wereld, duur te staan. De wijze waarop dit verloopt zal verderop in de thesis besproken worden bij de actoren Publiek Media en Publiek Algemeen.

5.4 Actor E, Werknemersorganisaties (vakbonden)

5.4.1 Toelichting relevante documenten

De uitingen van werknemersorganisatie FNV Zorg en Welzijn zijn als grootste werknemersorganisatie in de zorgsector voor dit onderzoek het meest relevant. De uitingen zijn opvallend door een duidelijke stellingname en een mediastrategie die voor veel publiciteit zorgt. De FNV voedt het debat over beloning van zorgbestuur structureel met het jaarlijks uitbrengen van de 'Actiz 50', een ranglijst van 'teveelverdieners in de ouderenzorg'. Uit de vele publiciteit hierover blijken overduidelijk de standpunten en overwegingen van de werkgeversorganisatie, die telkens op een soortgelijke manier worden verwoord in korte *soundbites* en citaten. Twee voorbeelden (een persbericht van de FNV over de Actiz 50 en een reactie van de FNV op standpunt van een werkgever over de WNT) worden hierna toegelicht.

5.4.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor E op overwegingen en standpunten

FNV bestuurder Gijs van Dijk zegt in een **persbericht van de FNV over de Actiz 50** op 4 juni 2015¹⁷: *"Het is ongehoord. Het CBS meldde onlangs dat afgelopen twee jaar zo een 65.000 zorgmedewerkers hun baan zijn verloren. Daarnaast wordt van veel medewerkers in de thuiszorg gevraagd om een kwart van hun loon in te leveren. Veel ouderen krijgen minder zorg. Dan past het niet dat aan de zorgtop nog steeds zulke hoge salarissen verdiend worden."* FNV Zorg en welzijn kiest met haar 'lijst van grootverdieners' voor een gesloten discours waarin alleen legitimaties vanuit de Huiselijke wereld (fatsoen) en de Civiele wereld (gelijkheid) toegelaten worden. Zij is daar opvallend en succesvol in. Commotie over bezoldiging in de zorgsector ontstaat stevast direct na het jaarlijkse mediaoffensief en vrijwel alle publieksmedia berichten erover.

Eind 2015 zond de **Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken een brief**, waarin werd gevraagd om een uitzonderingspositie voor de salarissen van bestuurders van ziekenhuizen bij de invoering van de WNT-2. In een reactie¹⁸ wijst FNV Zorg dit verzoek van de NVZ af. De FNV reageert vanuit het perspectief van de Civiele wereld met: *"...De WNT is juist ingevoerd om excessieve beloningen en ontslagvergoedingen in de (semi)-publieke sector tegen te gaan. Op deze manier bepalen de medisch specialisten de norm van de*

¹⁷ Bron: <https://www.fnv.nl/over-fnv/pers/persberichten/persarchief/2015/juni/1076198-directeuren-ouderenzorg-verdienen-meer-dan-rutte/> geraadpleegd op 16/02/2016

¹⁸ Bron: <http://www.werknemersinzorg.nl/overzicht-inhoud/topinkomens/voortgang-invoering-wet-normering-topinkomens-wnt> geraadpleegd op 16/02/2016

bestuurderssalarissen, dat is de omgekeerde wereld. Wij moeten met z'n allen de zorg betaalbaar houden, daar moeten ook medisch specialisten en andere bestuursleden aan bijdragen. Waarom zouden zij meer moeten verdienen dan de minister, die verantwoordelijk is voor de hele zorg? Medisch specialisten en bestuurders moeten net als het andere ziekenhuispersoneel gewoon in loondienst komen.”

5.4.3 Analyse van de conflicten actor E vanuit het framework van de Wereldentheorie

De werkgeversorganisatie FNV Zorg en Welzijn is zeer transparant in welke werelden zij zich wil begeven. De legitimatie vanuit de Civiele wereld is voor hen leidend. De conflicten die hierdoor ontstaan met partijen die vanuit de Marktwereeld willen legitimeren (zoals zorgorganisaties of individuele bestuurders) zijn niet ongunstig voor hen. Zij zoeken bewust deze confrontaties op, bijvoorbeeld door zorgorganisaties en bestuurders met naam en toenaam te vermelden in hun Actiz 50. In de social media analyse van de actor Algemeen Publiek in dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan en wordt dit positieve effect van het conflict voor FNV duidelijk. Dit kan gezien worden als een *Demonstratie* van de Civiele wereld, een piekmoment in het opkomen voor het collectief.

5.5 Actor F, Werkgeversorganisaties

5.5.1 Toelichting relevante documenten

Werkgeversorganisaties in de zorgsector als Actiz, GGZ Nederland en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) hebben officiële standpunten ingenomen over de WNT waarin hun overwegingen naar voren zijn gebracht. Zowel uit de *care* als uit de *cure* sector zijn hiervan documenten geselecteerd, te weten een **radio-interview NPO-1 met Aad Koster (Actiz) Standpunt Actiz inkomens zorgbestuurders (2015)**¹⁹ en het **Standpunt van de NVZ inzake de WNT (2015)**²⁰.

¹⁹ Bron: <http://www.radio1.nl/popup/terugluisteren-uren/2015-06-04/10:00> geraadpleegd op 17/02/2106

²⁰ Bron: <https://www.nvz-ziekenhuizen.nl/onderwerpen/wet-normering-topinkomens> geraadpleegd op 16/02/2016

5.5.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor F op overwegingen en standpunten

In het **radio-interview NPO-1 met Aad Koster van Actiz (2015)** wordt gevraagd naar het standpunt van Actiz over de inkomens van zorgbestuurders en naar een reactie op de “Actiz 50” van FNV Zorg en Welzijn. Koster benadrukt herhaaldelijk dat het niet aan Actiz als brancheorganisatie is om een moreel oordeel te hebben. Hij wil dat dit dilemma wordt opgelost binnen de regels van de Civiele wereld: *“Morele uitspraken zijn niet aan mij, dit is een politiek besluit, iedereen dient zich aan de wet te houden. ...Als branchevereniging hebben wij geen rol in deze discussie”*. Blijkbaar kiest Actiz er (net als de NVTZ) voor om te willen worden gezien als partij met een neutrale rol en niet als opponent in het debat. Toch glippen er soms uitspraken door waaruit blijkt dat Koster niet helemaal neutraal is en ook vanuit een Marktwereld perspectief kijkt: *“Bij mensen met een laag inkomen levert een hoog inkomen altijd scheve gezichten op. ...De wijzigingen in de WNT buitelen over elkaar heen! Zolang de norm steeds naar beneden wordt bijgesteld zullen er altijd mensen zijn die te veel verdienen.”*

Het **Standpunt van de NVZ inzake de WNT (2015)** heeft als ondertitel *“De bestuurbaarheid van complexe zorgorganisaties is in gevaar”*. De NVZ is aanzienlijk krachtiger en stelliger in haar overwegingen en standpunten dan Actiz. Met name overwegingen uit de Marktwereld voeren de boventoon, bijvoorbeeld: *“De verlaging van de norm in deze wet komt te snel en is te fors gelet op de arbeidsmarkt waarop ziekenhuizen moeten concurreren voor het aantrekken van bestuurders, maar ook om hun toptalenten vast te houden.”* Ook overwegingen uit de Industriële wereld komen veel voor, zoals wanneer de NVZ rept van *“bedreiging voor de kwaliteit van de zorg omdat de bestuurbaarheid van complexe zorgorganisaties wordt ondergraven”*. De NVZ claimt een uitzonderingspositie want *“De bestuurlijke complexiteit en de grotere verantwoordelijkheid wegen namelijk niet op tegen een beperkte salarisverhoging, en voor specifieke groepen, waaronder medisch specialisten, zelfs een aanzienlijk salarisverlaging.”* Voorts bekritiseert de NVZ het proces met argumenten vanuit de Civiele wereld en spreekt van een *“onzorgvuldig wetstraject”*.

5.5.3 Analyse van de conflicten vanuit het framework van de Wereldentheorie

De werkgeversorganisaties begeven zich in meerdere werelden en hanteren allerlei argumenten daaruit, maar wel precies die argumenten die met elkaar in de pas lopen. Legitimatie vanuit de Marktwereld prevaleert met name voor de NVZ en zij staat daar krachtig voor. Actiz is minder transparant en gebruikt legitimatie uit de Civiele wereld als ‘de politiek heeft besloten, de wet moet uitgevoerd worden, wij gaan er niet over’ et cetera, om eigenlijk geen officieel standpunt te hoeven innemen. Actiz tracht neutraal te blijven in het debat en heeft een conflictvermijdende opstelling.

5.6 Actor G, Publiek - Politiek

5.6.1 Toelichting relevante documenten

Door de actualiteit van het beloningsvraagstuk hebben bijna alle politieke partijen hier een helder standpunt over. Deze zijn te vinden in bijvoorbeeld partijprogramma's, maar ook in reacties op de websites van de partijen en op social media accounts van politici.

Er zijn drie documenten geselecteerd, te weten:

Partij voor de Vrijheid - PVV: Stop de zakkenvullers (10 juni 2015)²¹

PvdA ‘Standpunt Topinkomens Publieke sector’(2016)²²

D66 ‘Veel gestelde vragen Wet Normering Topinkomens’(2015)²³

Er is voor deze selectie gekozen omdat zij verschillende standpunten en rechtvaardigingsgronden vertegenwoordigen. In plaats van een document van D66 had ook een document van het CDA in de selectie opgenomen kunnen worden, daar de redentatie, overwegingen en standpunten op het thema vergelijkbaar zijn. Opvallend is de ‘virtuele afwezigheid’ van de VVD op het thema. Zoektermen als ‘standpunt VVD WNT’ of ‘standpunt VVD topinkomens’ leveren geen documenten op, zelfs niet op de eigen site van de VVD. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de VVD zich heeft verbonden aan de PvdA met afspraken over de WNT in het regeerakkoord ‘Bruggen bouwen’ van 2012. Sindsdien spreekt deze partij zich minimaal uit op het thema. De Eerste Kamerfractie heeft echter wel tegen de

²¹ <http://www.pvv.nl/index.php/in-de-media/interviews/84-fj-related/reinette-klever/8402-pvv-stop-de-zakkenvullers.html> geraadpleegd op 16/02/2016

²² <http://www.pvda.nl/standpunten/Economie+en+financi%C3%ABn/Topinkomens+Publieke+sector> geraadpleegd op 16/02/2016

²³ <https://d66.nl/faq/wet-normering-topinkomens/> geraadpleegd op 16/02/2016

WNT-2 gestemd.

5.6.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor G op overwegingen en standpunten

De brief van de PVV **PVV: Stop de zakkenvullers (10 juni 2015)** is een stuk op de site van de Tweede Kamerfractie van de PVV. Ook is het geplaatst op opiniesite The Post Online. Er wordt een volledig gesloten discours gehanteerd met als stijlvoorbeeld: *“In tijden van bezuiniging en crisis snappen de meeste mensen wel dat ze wat moeten inleveren en de broekriem aanhalen. Zo niet de zorgbestuurders met hun megasalarissen, bonussen en afkoopsommen.”* VWS wordt beschuldigd van *“slechte ethiek”* en er wordt afgesloten met: *“...waar laat je je liever behandelen? Bij een instelling waarvan het bestuur zijn zakken vult of een instelling die liever het geld besteedt aan dure geneesmiddelen?”*. De PVV neemt stelling vanuit het perspectief van de Huiselijke wereld, waarin fatsoen en goede manieren centraal staan.

De PvdA heeft met **Standpunt Topinkomens Publieke sector** een speciale webpagina op haar site die gevuld is met allerlei artikelen die inhoudelijk gaan over de successen en de strijd van de PvdA-politici tegen het fenomeen topinkomens. De site wordt goed bijgehouden. Het is duidelijk dat dit thema voor deze partij en PvdA minister Ronald Plasterk een hoofdthema is. Er is speciale grafische vormgeving voor het thema gemaakt.

Figuur 5, illustraties website PvdA, Standpunt Topinkomens publieke sector



De PvdA redeneert vooral vanuit het perspectief van de Civiele wereld met basisprincipes als eerlijke

verdeling en gelijkheid. Ook worden argumentaties vanuit de Huiselijke wereld gevolgd met basisprincipes als fatsoen: *“...De PvdA is daar blij mee: onze belastingcenten moeten naar prettig wonen, excellent onderwijs en goede zorg. Niet naar torenhoge salarissen van woningcorporatiedirecteuren, onderwijsbestuurders en zorgbazen.”* De PvdA houdt het discours gesloten en laat geen overwegingen uit andere werelden toe.

Het document van D66 **‘Veel gestelde vragen Wet Normering Topinkomens’ (2015)** legt uit waarom D66 tegen de invoering van de WNT-2 heeft gestemd. D66 hanteert een open discours in deze toelichting, is gematigd van toon en weegt diverse argumenten. Naast de argumenten uit de Civiele wereld *“Waar er sprake is van publiek geld, heeft de overheid de verantwoordelijkheid om te komen tot normering”*, komt ook de Marktwereld serieus aan bod: *“Toptalent krijgt bij de private sector ruimere ontwikkelingsmogelijkheden”* en *... kloof tussen een carrière in de private en publieke sector al erg groot was. Die kloof is inmiddels nog groter en een baan in de publieke sector is steeds minder aantrekkelijk.”* Maar doorslaggevend argument om tegen te stemmen is argumentatie uit de Civiele wereld: *“Wij hebben tegen gestemd omdat het een slecht onderbouwd en gehaast wetsvoorstel was. De huidige wet was nog niet geëvalueerd, maar met deze nieuwe wet werden al wel allerlei nieuwe regels gesteld. De motivering voor het voorstel en de haast van de PvdA en de VVD om het in te dienen, ontbrak volledig.”*

5.6.3 Analyse van de conflicten bij actor G vanuit het framework van de Wereldentheorie

De politieke partijen PVV en PvdA hanteren een gesloten discours waarbinnen geen ruimte is voor andere standpunten. De argumenten uit de Civiele wereld van deze partijen die steunen op het gelijkheidsbeginsel, zijn in competitie met de argumenten uit de Marktwereld van D66 die steunen op arbeidsmarktprincipes en schaarste van talent. Maar ook andere argumenten botsen: waar PVV en PvdA vanuit de Huiselijke wereld om het hardst om fatsoen en dus om het snel normeren roepen, botst dit met de argumenten van D66 die, vanuit het perspectief van de Civiele wereld, vraagt om een degelijk gevolgd proces van wetgeving.

Inherent aan de politieke arena is de profileringsdrang van politieke partijen. Zij hebben baat bij een controverse, indien zij zich daardoor kunnen profileren met een standpunt dat goed valt bij hun achterban. Partijen als PVV en PvdA zijn op dit thema niet op zoek naar een oplossing voor het conflict, integendeel. Zij zullen in de politieke arena zorgen dat zij hun discours gesloten houden en niet snel zoeken naar een compromis met een voor meerdere werelden aanvaardbare oplossing.

5.7 Actor H, Publiek - Media

5.7.1 Toelichting relevante documenten

In publieke media is met enige regelmaat berichtgeving te vinden over het beloningsdebat. Media kunnen, met hun keuze voor een bepaald discours bij de berichtgeving, invloed uitoefenen op het verloop van het debat. Dit kan de publieke perceptie van het vraagstuk beïnvloeden en de politieke agenda (agendasetting). Bij de afronding van dit hoofdstuk in de paragraaf 'Opvallende waarnemingen' wordt aandacht aan besteed aan deze dynamiek. Ook wordt in het volgende hoofdstuk bij de analyse van Actor I, Algemeen Publiek, hier verder op ingegaan.

Om een selectie te kunnen maken vanuit het grote aanbod is het door de media gehanteerde discours als insteek genomen bij de keuze van relevante documenten.

Vanuit deze insteek zijn drie groepen zichtbaar:

- 1) Media die zelf als actor fungeren. Zij kiezen bewust een gesloten discours en hanteren een aanvallende toonzetting en woordkeuze.
- 2) Media die relevante context weglaten. Indien context bewust wordt weggelaten zou er mogelijk sprake kunnen zijn van agendasetting. Het kan ook zijn dat er bewust een discours gehanteerd wordt dat eenvoudig leesbare berichtgeving geeft of is gericht op hoge oplagecijfers.
- 3) Media die zijn gericht op breed informeren en van daaruit een open of neutraal discours hanteren.

Voor de bureauanalyse is vanuit iedere groep een document geselecteerd, te weten:

- Ad 1: GeenStijl.nl – 'VVD, D66 en CDA: Meer geld voor grootgraaiers' (23 december 2014)
- Ad 2: Algemeen Dagblad – 'Dertig zorgbestuurders verdienen meer dan Rutte' (5 juni 2014)
- Ad 3: NRC – 'De (on)maakbaarheid van topinkomens in de publieke sector' (13 april 2016)

5.7.2 Resultaat van de analyse van documenten Actor H op overwegingen en standpunten

De site Geenstijl.nl is onderdeel van de Telegraaf Media Groep heeft 2 miljoen unieke bezoekers per maand, 130.000 Facebook- en 72.000 Twitter-volgers. De zoekterm 'topinkomens' levert meer dan 50 resultaten op, allen met dezelfde toonzetting.

Bestuurders die schuldig worden bevonden aan 'graaien' (172 zoekresultaten) worden hard en op de persoon aangevallen. Namen worden genoemd (zij zijn in de citaten weggelaten).

“Van ons mogen graaiers in de zorg in een grote container gedumpt worden, die vol zit met bloedzuigers en ebola-lijken. Bestuurder... bijvoorbeeld. De cijferrecherche van RTL Z heeft ontdekt dat deze oud-bestuurder van de VU maar liefst 500.000 euro meekreeg bij zijn gedwongen vertrek in 2012.”

Of

“We hebben weer smerige, gewetenloze graaier in de zorg. Even voorstellen:, voormalig dictatrice bij zorggroep Pieter van Foreest.”

Het Geenstijl - artikel **‘VVD, D66 en CDA: Meer geld voor grootgraiers’** gaat over de in hoofdstuk 5.5 beschreven stemming in de Eerste Kamer over de invoering van de WNT-2.

Het medium verwijt onder meer de VVD uit rancune tegen te stemmen:

“PvdA vorige week een VVD-wet blokkeren? Dan wij nu een coalitieafspraken proberen te stoppen, want onze leden blijven graag groot graaien in de sectoren die we zo vakkundig om zeep gevestigd hebben de afgelopen twintig jaar.”

Er wordt in de Geenstijl-documenten consistent vanuit de Civiele wereld (opkomen voor het collectief belang) en vooral veel vanuit de Huiselijke wereld (fatsoensnormen) geredeneerd. Het discours is gesloten, er worden geen overwegingen met rechtvaardigingsgronden uit andere werelden toegelaten.

Het Algemeen Dagblad besteedt zoals veel publikskranten jaarlijks aandacht aan de in hoofdstuk 5.3 besproken ‘Actiz 50’ van de FNV. In het artikel **‘Dertig zorgbestuurders verdienen meer dan Rutte’** schrijft het Algemeen Dagblad naar aanleiding van deze FNV-publicatie onder meer:

“En terwijl zorgbestuurders nog altijd meer verdienen dan ministers en instellingen rijker zijn dan ooit, zijn de bezuinigingen heel erg voelbaar bij bewoners en personeel.”

Het verslag dat volgt, gaat over een verzorgingshuis waarvan een ontevreden bewoonster en twee werknemers worden geciteerd. Met diverse fatsoensredenaties vanuit de Huiselijke wereld neemt het Algemeen Dagblad duidelijk een eigen standpunt in. In de bijbehorende illustratie worden bestuurders met naam, foto en salaris in beeld gebracht als lachende poppetjes op een groot staafdiagram. Als context wordt de achtergrond van de wet aangehaald:

“Om buitensporig hoge beloningen in de (semi-) publieke sector tegen te gaan, is per 1 januari 2013 de Wet normering topinkomens in werking getreden. Volgens die wet mogen bijvoorbeeld zorgbestuurders niet meer verdienen dan de minister-president (230.474 euro). Bestuurders met een lopend contract hebben 7 jaar de tijd om hun salaris onder die grens te brengen.”

‘De (on)maakbaarheid van topinkomens in de publieke sector’ uit het NRC Handelsblad is een kritisch artikel over de gehele gang van zaken rondom de WNT. Het artikel volgt een open discours

en behandelt in een zekere balans de argumenten uit de Marktwereld (te weten de verhoudingen binnen de arbeidsmarkt), de Civiele wereld (door het democratische proces te benoemen dat er met wetgeving aan vooraf ging), de Industriële wereld (door te bespreken of normering op zichzelf een efficiënt instrument is) en Huiselijke wereld (door te bespreken dat de excessen in beloning als onfatsoenlijk gezien worden). Het artikel behandelt zelfs argumenten uit de Wereld van Roem. Dit laatste wanneer het bijvoorbeeld aan de orde stelt:

“De oorspronkelijke blauwdruk voor publieke topbeloningen van een commissie onder leiding van voormalig VVD-minister Hans Dijkstal voorzag in een verhoging van de ministersalarissen met 50 procent. Dat heeft geen kabinet gedurfd. Bang voor boegeroep. Zakkenvullers!”

De schrijver is (met argumenten uit de Civiel wereld) kritisch op het gevolgde proces door de overheid en bespreekt ongewenste neveneffecten van de wet.

5.7.3 Analyse van de conflicten vanuit actor H op basis van het framework van de Wereldentheorie

Geenstijl is een bijzonder medium dat weliswaar verslag legt, maar ook zelf partij wil zijn en het conflict opzoekt. Alhoewel iedereen kan reageren op de artikelen, is er een vaste harde kern van publiek die op ieder artikel bevestigend reageert. Het medium bestaat bij het gesloten houden van het discours, het uitsluitend aan bod laten komen van legitimaties vanuit één wereld, het bevestigen van het eigen gelijk en een ongebruikelijk aanvallende en persoonlijk beschadigende toon. Het op deze wijze in beeld brengen van het beloningsvraagstuk is voor hen lucratief in financiële zin: het medium groeit. Tevens kan deze manier van berichtgeving, door het bereik ervan, invloed op de politieke agenda uitoefenen.

Het Algemeen Dagblad hanteert een halfgesloten discours en kiest voor aandachttrekkende koppen en een makkelijk te lezen artikel. De krant is niet neutraal op het beloningsthema en heeft een teneur op basis van een eigen moraal. Ook dit grote medium schrikt niet terug van het persoonlijk maken van het vraagstuk met het plaatsen van namen, salarissen en foto's van bestuurders.

Breed-informerende artikelen over het beloningsthema, als die van NRC Handelsblad, zijn zeldzaam en komen nagenoeg niet voor in de publiekskranten.

Het soort discours als gevolgd door de eerste twee media moet, zoals besproken in hoofdstuk 3, volgens de Wereldentheorie worden gezien als een proces waarin 'valse' waarden worden onthuld, als een proces van *critiques* (ontmaskering). *Critiques* doen zich voor indien mensen gevoelens van onrechtvaardigheid ervaren. Dan willen zij de maatstaven zelf verhelderen, demystificeren, waardoor zaken op de rechtvaardigingsgrond van de andere wereld geplaatst kunnen worden (en daarmee ook

met een voor die wereld valide Demonstratie en bijbehorende Beoordeling).

Met de keuze van deze media voor het hanteren van dergelijke gesloten discoursen en retoriek, ontstaat er een dynamiek waarbinnen andere rechtvaardigingsgronden niet worden toegelaten en bijvoorbeeld een zorgorganisatie of bestuurder zich niet kan verdedigen. Het beoogde effect (de publieke beschadiging) is groot. Media als Geenstijl zijn hier bewust op uit en rechtvaardigen dit discours niet alleen op gronden van de Huiselijke wereld (aanspreken op fatsoen), maar ook op die van de Civiele wereld: zij zeggen hiermee op te willen komen voor de gewone burger, die zich niet kan verweren tegen de corruptie binnen de (semi) publieke sector en politiek. Geenstijl kan daarmee gezien worden als een partij die opkomt voor het collectief en de democratie: zij wil de stem laten horen van de 'gewone man of vrouw in de straat' en behartigt daarmee dit collectieve belang. Dit heeft Staat van Waardigheid in de Civiele wereld. Dit doen zij op uitzonderlijk, onorthodoxe wijze. De organisatie legitimeert zich echter met wezenlijke, waardige elementen uit de Civiele wereld (representatief, vrij, officieel) door bijvoorbeeld *officiële referenda* te organiseren en zich in het *publieke omroepbestel* te laten installeren.

Geenstijl wordt door de gevestigde politieke partijen en media, vanuit het perspectief van de Civiele wereld regelmatig benoemd als onruststoker, als partij die met populisme verdeeldheid veroorzaakt (hetgeen zeer 'onwaardig' is).

Het medium speelt al met al vanuit de Wereldentheorie gezien een interessante rol en heeft een niet te onderschatten invloed op het beloningsvraagstuk.

Opvallende waarnemingen bij de analyse van documenten en conflicten

Tijdens de huidige kabinetsperiode is er een tendens waarneembaar waarin sommige bewindspersonen gebruik maken van de dynamiek (en de angst die bij de bestuurder leeft voor publieke beschadiging) die sterk gesloten discoursen als Geenstijl weten te veroorzaken. Dit verloopt in het algemeen als volgt:

- De bestuurder wordt door een bewindspersoon in media aangesproken op de hoogte van zijn of haar salaris;
- Het gehanteerde frame dat hierop door veel media wordt gehanteerd, is dat bestuurder zich niet aan de wet zou houden. Vanwege het overgangsregime in de WNT is die bedoelde wettelijke norm nog niet op de betreffende bestuurder van toepassing. Deze context ontbreekt vaak in de berichtgeving;
- De bestuurder wordt vervolgens (door minister, staatsecretaris of wethouder) in het Achtuurjournaal of in een publiekskrant gemaand vrijwillig in salaris terug te gaan.

Een voorbeeld hiervan speelde zich af in 2014 in de gemeente Venlo. De bestuurder van een lokale VVT-instelling viel binnen de gemaakte afbouwafspraken van de WNT en kreeg daardoor volgens de wet de tijd om af te bouwen tot het nieuwe maximum. Onder druk van de wethouder in Venlo, die hier een aantal malen lokale media-aandacht voor zocht, heeft hij zich twee jaar eerder geconformeerd. *Bron: Skipr, 10 juni 2014*

Een ander voorbeeld gaven de bewindslieden van OCW (minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker) toen zij in 2013 via de media een moreel appèl op 26 (semi) publieke bestuurders deden om vrijwillig een deel van hun salaris in te leveren volgens een snellere afbouw dan de wet voorschreef. Negentien bestuurders gaven gehoor aan de oproep, meldde het ministerie. De directeur van de Ster (jaarsalaris € 217.000,-) weigerde dit principieel en verdedigde zich onder meer met een beroep op de arbeidsovereenkomst en het overgangsrecht van de WNT. De staatssecretaris heeft hierop herhaaldelijk in de media zijn teleurstelling geuit. *“Dat is haar goed recht, maar ik betreurt het wel”,* zei Dekker onder andere²⁴. Het draagvlak voor de Ster-directeur brokkelde af en eind 2015 moest zij na 18 jaar vertrekken. *“Nee, ik heb ook geen ‘gebaar’ willen maken na de ophef. Staatssecretaris Dekker deed een ‘moreel appel’ op iedereen die meer verdiende dan de norm. Maar ik vind niet dat ik iets immoreels doe”,* zei de Ster-directeur.²⁵

5.8 Actor I, Publiek - Algemeen

5.8.1 Toelichting relevante documenten

Een belangrijke actor in het publieke debat is het algemene publiek, waarbij een niet meer te onderschatten deel van het publieke debat wordt gevoerd in de sociale media. De burger praat (meer dan ooit) terug: tegen politici, tegen de klassieke media en tegen elkaar.

Om dit in beeld te brengen op een manier waarmee er iets gezegd kan worden over de rechtvaardigingsgronden die onder de overwegingen en standpunten liggen, moeten de berichten op op een speciale wijze worden geïnventariseerd en geselecteerd, omdat zij via reguliere zoekmachines niet vindbaar zijn. Dit is gebeurd met behulp van het software-instrument *Coosto*.

²⁴ Adformatie, 21 augustus 2013, <http://www.adformatie.nl/nieuws/bericht/ster-directeur-niet-bereid-salaris-in-te-leveren> geraadpleegd op 02/03/2016

²⁵ Mediacourant, 29 oktober 2015, <http://www.mediacourant.nl/2015/10/arian-buurman-vertrekt-als-directeur-van-ster> geraadpleegd op 02/03/2016

Zoekcriteria voor berichten

Relevante (combinaties van) zoekwoorden rondom het thema ‘hoogte beloning zorgbestuur’ die aanknopingspunten voor rechtvaardigingsgronden opleveren zijn in beeld gebracht in bijlage 1. Om open te kijken wat er rondom het thema is gepubliceerd, is begonnen met een neutrale zoekopdracht over de gehele periode 2010 - 2016:

[beloning | salaris | inkomen | bezoldiging (bestuurder OR topfunctionaris) zorg]

Hierbij zijn de volgende stappen genomen:

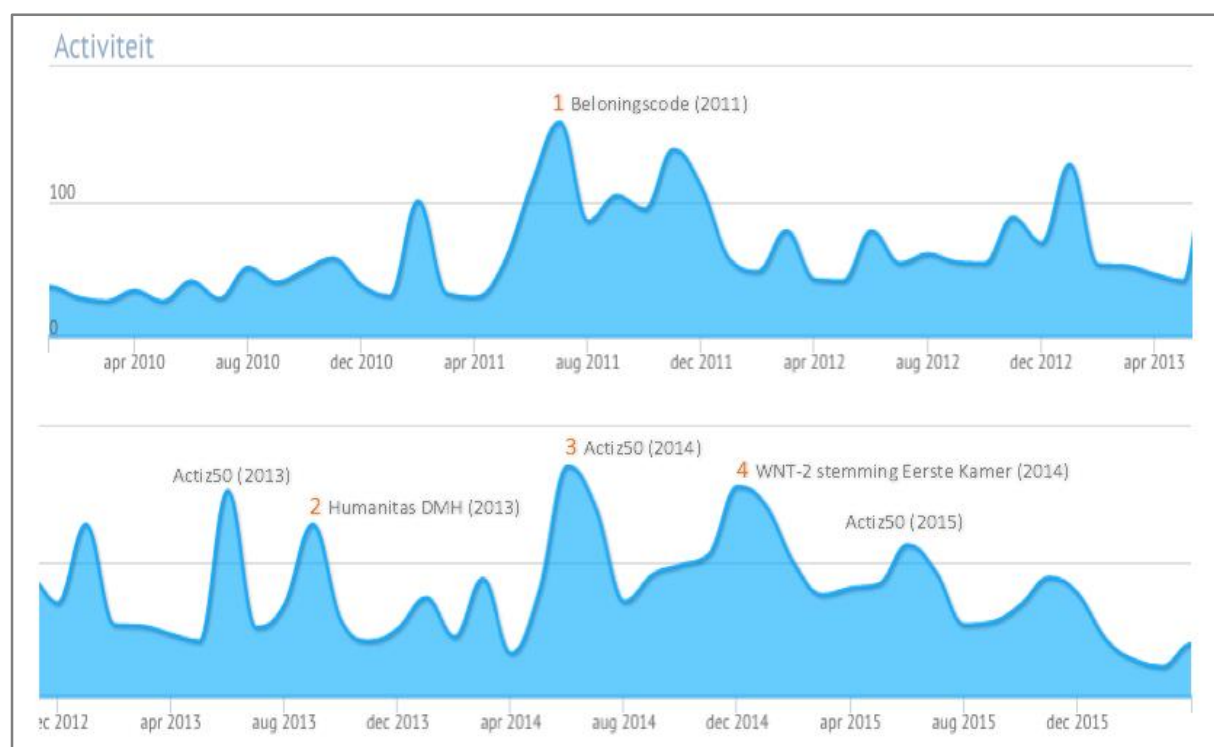
1. Op basis van de zoekopdracht is de hoeveelheid berichten in de geselecteerde periode in beeld gebracht. Bij de pieken in het aantal berichten is de oorzaak voor de piek herleid.
2. De zoekcriteria voor de berichten is verfijnd. Door de zoekopdracht aan te passen (bijvoorbeeld door alleen op een kernwoord van de oorzaak te zoeken) worden er zo veel mogelijk berichten zichtbaar die een directe relatie hebben met de oorzaak.
3. De discussies zijn onderzocht. Een discussie bestaat uit meerdere berichten die bij elkaar horen. Coosto maakt hierbij onderscheid tussen *posts* en *reacties*. Een *post* is een bericht dat het uitgangspunt is van een discussie. *Reacties* zijn berichten die zijn geplaatst als reactie op een post. Posts staan typisch aan het begin van een discussie.
4. De auteurs die veel invloed hebben zijn onderzocht. Voor Twitterauteurs berekent Coosto een *invloedsscore*. Deze wordt berekend aan de hand van de hoeveelheid discussie die een twitteraar weet te veroorzaken. Hierbij telt niet alleen het aantal reacties en *retweets* (bericht dat als kopie verder wordt verspreid in netwerk van een andere Twitterauteur) mee, maar ook het aantal reacties op de reacties.
5. Vervolgens is dezelfde analysemethode als bij gewone documenten gehanteerd. Aan de hand van de overwegingen en standpunten en tevens de strekking en teneur van het discours is bepaald vanuit welke rechtvaardigingsgronden partijen met hun uitingen redeneren binnen het debat. Deze interpretatie vanuit de theorie over rechtvaardigingsgronden is op dezelfde manier vormgegeven als bij de documenten: zij zijn eerst geanalyseerd op basis van de waardentabel van Thévenot, Moody & Lavaye (2000) (Tabel 2). Uit deze analyse) volgt een categorisatie.

Vanaf 2010 tot mei 2016 zijn er, op basis van de zoekopdracht ‘topinkomens’, meer dan 74.000 berichten geplaatst. Op basis van de meer gerichte zoekopdracht over het beloningsthema in de zorgsector zijn 5.459 berichten geplaatst op de onderzochte 10 bronnen.

Type bronnen	Berichten
1. Nieuws	3.083
2. Blog	1.402
3. Facebook	538
4. Twitter	219
5. Forum	144
6. Google+	22
7. Blendle	19
8. LinkedIn	11
9. Hyves	11
10. YouTube	3

Tabel 8, Type bronnen en aantal berichten rondom beloning zorgbestuur, bron: Coosto

Iedere maand verschijnen er minimaal 40 berichten en er zijn duidelijke pieken in activiteit rondom het thema. De pieken van juli 2011 (1), september 2013 (2), juni 2014 (3) en december 2015 (4) zijn verder onderzocht.



Figuur 6, Activiteit rondom bezoldiging zorgbestuur, 2010 – 2016 (april), berichten per maand, bron: Coosto

5.8.2 Resultaat van de analyse van documenten actor I op overwegingen en standpunten

De piek in juli 2011 begint met een artikel in het **Financieel Dagblad van 20 juli 2011: ‘Beloningscode Zorg mislukt’**. Uit een inventarisatie van het FD blijkt dat het gemiddelde salaris van ziekenhuisbestuurders in 2010 vrijwel hetzelfde bedrag als in 2009 bedroeg. Ruud Lapré, bestuurder NVZD, licht toe dat dit komt door oude arbeidsovereenkomsten en het feit dat de code niet verplichtend is voor ziekenhuizen. Het Financieel Dagblad heeft geen groot bereik onder het algemeen publiek, maar het ANP verspreidt het bericht verder, met de kop: “Regels hebben geen effect, topsalarissen zorg gewoon uitbetaald” met een foto van een gang van een ziekenhuis. Trouw, Volkskrant, AD en Parool nemen op hun sites dezelfde dag dezelfde kop met dezelfde foto over, andere kranten nemen het op met een eigen kop. Ook de SP reageert op Twitter en haar eigen site bij monde van Renske Leijten: *“Een maximum salaris leg je vast in een wet, niet in een vrijwillige code. Het moet klaar zijn met het gegraai aan de top van zorginstellingen, terwijl aan de onderkant aan alle kanten bezuinigd wordt.”*. De PVV geeft een soortgelijke reactie.

Op dezelfde dag brengt NRC Handelsblad een ander bericht, waarin wordt vermeld dat in het Maasstad Ziekenhuis opnieuw een patiënt aan een resistente bacterie is overleden. Beide berichten worden gecombineerd door De Telegraaf. Media, politiek en blog- of Twitter-auteurs schrijven er in de week daarna 120 berichten over op (nieuws)sites, blogs en Twitter. Het algemeen publiek gaat binnen deze media in discussie en geeft in deze week 768 reacties. Dit gebeurt bijvoorbeeld op nieuwsblog FOK! (discussieplatform met 450.000 leden) waarbij gebruiker *harry64* een link naar het artikel post, de discussie opent en 62 reacties krijgt. Het publiek gaat het meest in discussie op de site van De Telegraaf en geeft daar 378 keer een reactie. De reactie van *E. Koolmees* is representatief voor de algemene teneur.

E. Koolmees

“Schandalige uitbuiters zijn het, Wij betalen steeds meer voor de zorg, terwijl we er steeds minder voor krijgen. Ze moeten zich schamen, wat doen ze er eigenlijk voor, het meeste is vergaderen, makkelijk verdient, nou ja..... verdient”

Op 27 juli 2011 stelt Renske Leijten kamervragen aan de minister van VWS over het thema.

De piek in september 2013 heeft als aanleiding een artikel in **De Volkskrant van 14 september 2013 : “Zorgconsultant Humanitas kreeg ton voor maand werk”** over de vergoeding voor de interim bestuurder van Humanitas DMH. De Volkskrant kreeg deze informatie in het bezit via *Publeaks*, een systeem dat is gebouwd door een aantal publieke media om klokkenluiders anoniem informatie te kunnen laten doorgeven aan de pers. De publieke verontwaardiging is groot: er verschijnen in een week 679 nieuwsberichten op 80 verschillende nieuwssites, waar 4.506 Twitter-posts en -reacties

(tweets en retweets) op volgen en 715 Facebook-berichten. Naast reacties van gewone burgers uit het algemene publiek, geven ook bekende burgers hun mening, zoals Femke Halsema en Jos de Blok op Twitter. Er is (door middel van retweets van elkaar en antwoorden op elkaar) interactie tussen politici, ambtenaren, bekende burgers en gewone burgers.



Figuur 7, Tweets rondom piek Humanitas DMH in september 2013

De piek in juni 2014 vindt zijn oorsprong in het persbericht van **FNV Zorg en Welzijn van 5 juni 2014: de publicatie Actiz50** (de jaarlijkse ranglijst van FNV Zorg en Welzijn waarin met naam en toenaam zorgorganisaties en bestuurders worden genoemd die volgens deze organisatie een te hoge bezoldiging ontvangen). Vroeg in de ochtend wordt de publicatie aangekondigd door Lilian Marijnissen op Twitter en door AbvakaboFNV op Facebook. De Nederlandse internet-nieuwsbronnen (waaronder nrc.nl, nu.nl, telegraaf.nl, volkskrant.nl, ad.nl) publiceren er in drie dagen gezamenlijk 93 berichten over en zetten hun eigen Twitter- en Facebookaccounts in om het nieuws verder te verspreiden. Op Facebook volgen 285 berichten die ernaar verwijzen. Ieder bericht heeft op zichzelf een bepaalde mate van invloed. Een voorbeeld van een bericht op Facebook met grote invloed is de post van 'Ziekenfonds moet terug' een community die gevolgd wordt door meer dan 135.000 Facebookgebruikers. De post (zie figuur) wordt 418 keer gedeeld met andere gebruikers, 592 keer 'geliked' en krijgt 125 reacties. Een ander voorbeeld van een naar de Actiz50-publicatie verwijzende Facebookpost met grote invloed is die van de community 'Handen thuis Rutte'. Deze post wordt 117 keer gedeeld en krijgt 48 reacties.



Figuur 8, Facebookposts met grote invloed naar aanleiding van de Actiz50 in juni 2014

De piek in december 2014 wordt veroorzaakt door de berichtgeving over de stemming tijdens het kerstreces van de Eerste Kamer over de invoer van de WNT-2. Het wetsvoorstel krijgt een meerderheid. Als eerste internet nieuwsbron hierover bericht de **NOS op 22 december 2014: “Topinkomens publieke sector verder aan banden”**.

Het wetsvoorstel van minister Plasterk (PvdA) kon echter niet rekenen op de gehele steun van coalitiegenoot VVD. De VVD-fractie in de Eerste Kamer vond dat Plasterk te snel ging met zijn plannen en vroeg om uitstel. Ook CDA en D66 stemden tegen. VVD-ministers Blok (Wonen) en Schippers (VWS) meldden vervolgens de invoering van de wet een jaar uit te stellen voor de onder hen ressorterende topfunctionarissen. Een dag later meldt daarom de **NOS op 23 december 2014: “Beperking topinkomens nog niet voor alle sectoren”**.

Het algemene publiek reageert massaal op dit nieuws. Met de zoekterm ‘topinkomens’ verschijnen in de kerstweek van 2014 14.015 berichten. 878 daarvan worden door internet-nieuwsbronnen aangeboden. Binnen een week verschijnen er meer dan 10.000 berichten op Twitter. Bekende journalisten als Wouke van Scherrenburg (meer dan 50.000 volgers) en Jaap Jansen (meer dan 31.000 volgers) retweeten de berichten van nieuwsbronnen erover en openen daarmee lange discussies met reacties. Ook Wim Schellekens (voormalig hoofdinspecteur IGZ, bekend adviseur en publicist) mengt zich in het debat met de vraag:

“Topinkomens in publieke sector omlaag. Niet voor zorgverz? Verzekeraars zijn toch net als Zhen private organisaties met publieke opdracht...”

Politici van partijen als PvdA, SP en PVV die voor de wet hebben gestemd laten met veel tweets hun afkeuring blijken en worden honderden keren bijgevalen met retweets en reacties.

Vrijwel alle reacties van het algemene publiek op de nieuwsposts en binnen de discussies zijn afkeurend, met een onderliggende argumentatie vanuit de Huiselijke wereld (fatsoen) en de Civiele wereld (eerlijke verdeling, opkomen voor het collectief).

Argumentatie en standpunten uit andere werelden komen nauwelijks aan bod in de onderzochte discussies. Belangrijke oorzaak hiervoor is besproken binnen hoofdstuk 5.6: breed-informerende artikelen over het beloningsthema zijn zeldzaam en komen nagenoeg niet voor in de publiëkskranten. Publiëkskranten zijn belangrijke internet-nieuwsbronnen en hun posts zijn vaak de beginpunten van verdere discussie binnen het Algemeen Publiek.

Hiernaast laten de ruimtelijke beperkingen van de berichtkoppen van de internet-nieuwsbronnen en tevens de ruimtelijke beperkingen van bijvoorbeeld Twitter (maximaal 140 tekens per bericht) weinig plaats voor nuancering. Hierdoor volgt het debat op een van zichzelf open medium als Twitter toch een halfgesloten discours op het thema, waarbinnen standpunten elkaar steeds bevestigen.

5.8.3 Analyse van de conflicten actor I vanuit het framework van de Wereldentheorie

Een belangrijk deel van het debat over de bezoldiging van zorgbestuur vindt plaats binnen de social media. Bijna alle politici, journalisten en opinieleiders zijn actief op Twitter. Politiek, burger en klassieke media staan in direct contact met elkaar en spreken elkaar. Het is nooit eerder zo eenvoudig geweest voor een burger om een politicus te laten weten wat hij ergens van vindt. Er zijn weinig plaatsen waar een politicus de mening van zijn kiezers zo direct kan vernemen en het sentiment dat leeft zo kan aanvoelen.

Het documentonderzoek laat zien dat de teneur van de berichten en het aantal berichten, discussies en reacties van invloed is op de politieke agenda en besluitvorming. Direct is dit te zien aan bijvoorbeeld de Kamervragen van Renske Leijten naar aanleiding van massale reacties op het onderzoek van het Financieel Dagblad. Indirecte invloed is te zien met bijvoorbeeld Femke Halsema, die als actief Twitteraar door burgers wordt aangesproken op het resultaat van het advies van haar commissie (Een lastig gesprek - Rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013).

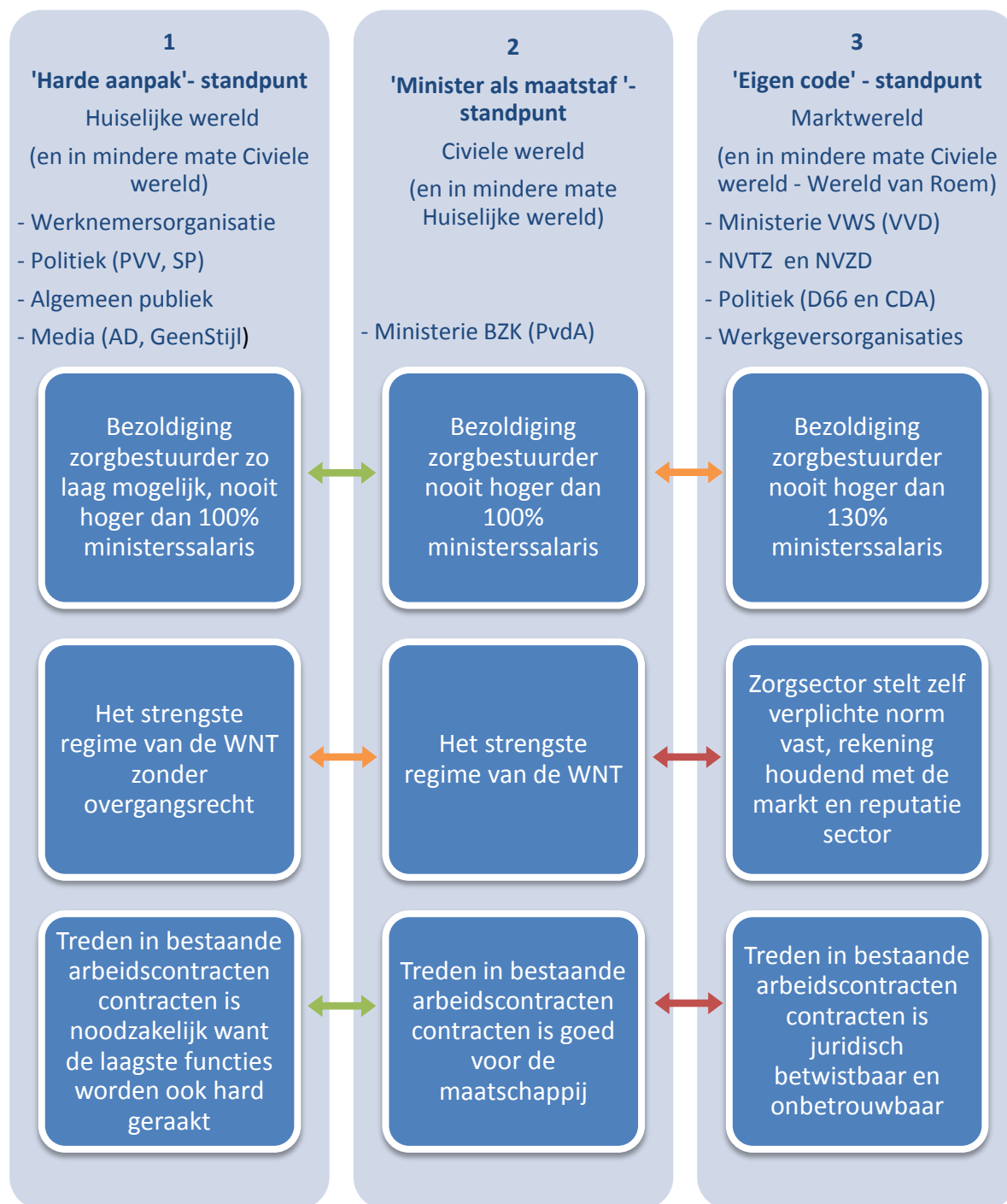
Voor een politicus zijn publieke opinie, bekendheid en publiciteit belangrijke factoren waar rekening mee gehouden dient te worden. Dit zijn maatstaven uit Wereld van Roem (*mening van het publiek, populariteit*). De overwegingen uit de Wereld van Roem zijn niet direct in de datafragmenten afkomstig van politici te vinden: geen politicus zal toegeven dat populariteit en de mening van het publiek over hem als persoon belangrijke overwegingen zijn als het gaat om zijn standpunten. Dit is begrijpelijk, want in een *democratie* (door Boltanski & Thévenot als de meest perfecte *vorm* van de

Civiele wereld benoemd²⁶) is het onwaardig voor een politicus om de Wereld van Roem leidend te laten zijn. Een politicus hoort op basis van de Civiele wereld maatstaven te hanteren als: staat deze mening wel voor een collectief belang en is hij wel vanuit een democratisch proces verkregen. Hier ontstaat de spanning voor een politicus of een politieke partij: een democratisch proces (Civiele wereld) kan soms een impopulair zijn volgens de mening van een groot publiek (Wereld van Roem).

²⁶ Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). *On Justification: Economies of Worth* Translated by Catherine Porte, Princeton University Press - page 192

5.9 Belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen actoren

Op basis van de analyse van de veelheid aan standpunten van alle actoren binnen de controverse, kunnen drie hoofstandpunten worden onderscheiden waarachter de actoren zich hoofdzakelijk scharen. Deze zijn (voor het grootste deel) ieder op één gemeenschappelijke wereld gegrondvest.



Figuur 9, Overzicht verdeling in partijen met hoofstandpunten

In figuur 9 is weergegeven op basis waarvan de actoren in drie partijen te verdelen zijn en waar de voornaamste verschillen in standpunten tussen de actoren liggen. Deze verschillen kunnen ieder een aanleiding geven tot een conflict. Door middel van pijlen is aangegeven waar de werelden botsen en waar zij aansluiting vinden bij elkaar:

- De groene pijlen laten zien waar deze aansluiting te vinden is (en de standpunten daardoor niet conflicteren zelfs al hebben zij andere rechtvaardigingsgronden).
- De oranje pijlen laten zien waar spanning zit.
- De rode pijlen laten zien waar de werelden botsen en de standpunten daadwerkelijk conflicteren.

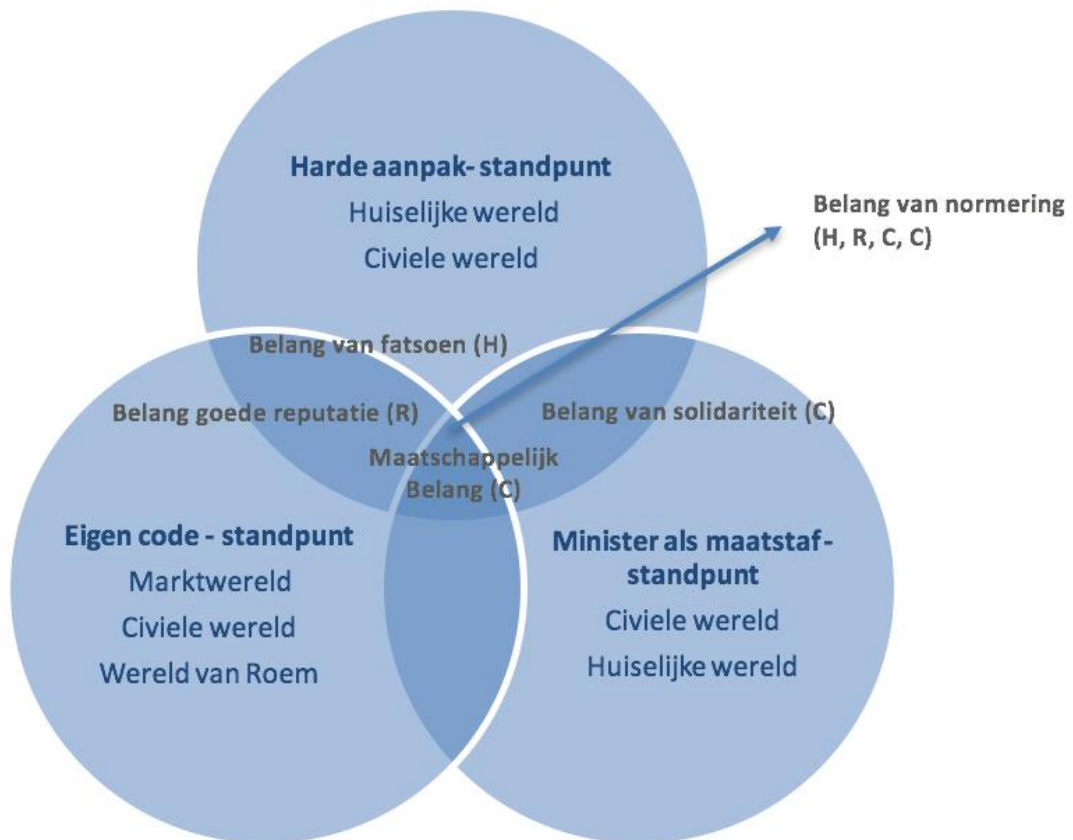
Uiteindelijk weten alle partijen zich achter één standpunt van de Civiele wereld te scharen, dat is het algemene standpunt dat men zich aan de wet en aan het regeerakkoord houdt. Dit houdt 'de boel bij elkaar' maar is een broos compromis. Hier wordt in de slotbeschouwing nader op ingegaan.

Mogelijkheden tot compromis

Vanuit dit overzicht van standpunten valt op te maken dat de partijen (indien zij dit alle drie zouden wensen) een compromis zouden kunnen vinden binnen de Huiselijke wereld, de Civiele wereld en de Wereld van Roem. In figuur 10 is dit schematisch weergegeven. Het compromis kan als volgt worden opgebouwd:

- Voor Partij 1 die de Harde Aanpak voorstaat, is op gronden uit de Huiselijke wereld (H) het normeren gerechtvaardigd op basis van fatsoen.
- Voor Partij 3 die een Eigen Code wil, is op gronden uit de Wereld van Roem (R) het normeren gerechtvaardigd op basis van reputatiebescherming (het voorkomen van excessen).
- De waarden *fatsoen* uit de Huiselijke wereld en *goede reputatie* uit de Wereld van Roem zijn waarden die dicht bij elkaar kunnen liggen. In dit geval is dit zo en hierop vinden Partij 1 en Partij 3 elkaar.
- De waarde *solidariteit* van de Civiele wereld (C) is een gedeelde waarde waarop Partij 1 (Harde Aanpak) en Partij 2 (Minister als maatstaf) elkaar vinden.
- Het *maatschappelijk belang* is weer een gedeeld belang en een gedeelde waarde van partijen 1, 2 en 3 gezamenlijk.

Partijen zijn het, op basis van *verschillende* waarden en rechtvaardigingsgronden, zeer eens over het gegeven dat er genormeerd moet worden. Dit zou in theorie een opening kunnen bieden voor een compromis.



Figuur 10, Mogelijkheden tot compromis vanuit het gemeenschappelijk belang van normering

6. Aanvullende meningen en inzichten experts veld

6.1 Interview Klaus Schmitt - dimensies arbeidsmarkt

Het bureau van Klaus Schmitt & Partners is sinds 1994 actief als 'headhunter' voor executive search in de zorg. Het bureau richt zich op werving, selectie en benoeming van toezichthouders, bestuur, directie en management in de Nederlandse gezondheidszorg en aanpalende terreinen en is voor werving en selectie bij topfuncties een van de bekendste spelers. Gesproken is met oprichter Klaus Schmitt.

Klaus Schmitt is gefascineerd door het bezoldigingsthema en de historie ervan. Hij heeft Hans Dijkstal persoonlijk gekend en in het kader van de adviesrapporten van de Commissie Dijkstal meerdere malen met hem gesproken over de zorg, de arbeidsmarkt en de dynamiek. Het eerste dat hij opmerkt en benadrukt in dit kader is dat de Commissie Dijkstal een heel andere gang van zaken voor ogen had. Hij is geboeid door de abstractie van het bezoldigingsthema, maar zegt: "Ik zie ook de ellende die het met zich meebrengt en de persoonlijke, kleine drama's, die natuurlijk nergens besproken worden dan hier aan tafel. Dat is allemaal niet gering." Hij was lid van de Evaluatiecommissie WNT-1. "Dat is wat gek gegaan", merkt hij op.

"Vanuit mijn perspectief ging het zo. We hadden die oude NVZD-regeling. Dat was een goudgerande regeling, je had salaris en absurde rechten. Dat moest weg en er kwam een nieuwe NVZD-regeling, met betere grenzen, in 2008. In ieder geval bij alle nieuwe opdrachten, en ik ben ervan overtuigd dat dit breed was in de zorg, heeft iedereen zich aan die nieuwe code gehouden. Er was zelfreinigend vermogen, men zag dat de oude regeling niet deugde en dat daar misbruik van werd gemaakt. Die mensen ken ik natuurlijk ook, die een verpleeghuis met 200 bedden aanstuurden en daarvoor 180.000 euro of meer ontvingen. Maar er kwam vanaf 2008 een zekere periode waarin je echt zag dat er zelfregulatie plaatsvond. Je had natuurlijk nog wel die oude contracten, maar men dacht, die sterven uit.

*Toen kwam de WNT-1 en die was in haar uitkomst niet zo erg, men vond 130% wel redelijk. En daar is denk ik door de beroepsverenigingen een fout gemaakt. Zij hebben het niet **conceptueel** benaderd. Zij hadden onmiddellijk en inhoudelijk moeten protesteren. Moeten ageren tegen het feit dat een handtekening onder een contract niet meer werd gerespecteerd en hiervoor op moeten komen. Want hiermee lag de weg voor de overheid open, om ook na WNT-1 op dezelfde wijze te kunnen rechtvaardigen dat de normen naar believen verder werden verlaagd. De overheid heeft met deze wet een 'carte blanche' in handen om de norm steeds aan te passen."*

... "Ik weet zeker dat men over een proefproces gesproken heeft, maar bij een proefproces is het zo dat er één iemand op moet staan die zegt: 'hey, jij kunt mij gebruiken'. Je kunt in andere takken van sport analogieën zien. Er is hier geen Bosmanarrest, niemand durft Bosman te zijn en op te komen voor zijn rechten vanuit zijn bestaande arbeidscontract en het tot het Europese Hof uit te zoeken. Als je als bestuurder op die wijze opstaat, dan word je gelyncht in de media, je krijgt nooit meer een baan, dus dat heeft niemand gedaan. Maar dat had het hele proces conceptueel wel helder gemaakt! En dat is nog steeds een voor mij, vanuit juridisch gezond verstand, zoiets dat je eigenlijk niet kan maken. En mij is ook niet bekend dat het eerder elders in het publieke domein ooit gebeurd is."

..."WNT-1 heeft niet tot drama's geleid maar WNT-2 wel. Het is heel praktisch. Er zijn heel veel mensen van buiten de sector die richting de zorg gingen en die vaak geld ingeleverd hebben. Die gingen dan terug naar 2 ton. Dat is in Nederland zeker een mooi salaris en als je geen rare dingen doet kan dit prima, ook met een gezin en een groot huis. Maar, dan hebben die mensen al een keer ingeleverd. Het wordt een groot probleem als zij dan terug moeten naar 140, dan gaat er wel iets gebeuren dat niet meer gaat. Huizen zijn nog steeds niet zomaar te verkopen overal in Nederland. Dus dat bijstellen, dat is een probleem. "

..."Ik ben ervan overtuigd dat in Nederland onder de bestuurders een substantiële groep op posities zit die zij eigenlijk al lang hadden willen loslaten maar dat eigenlijk niet meer kunnen, omdat dan de WNT-2 direct ingaat voor hen. Het is ook een luxerende factor voor andere problemen in het leven. Mensen krijgen bijvoorbeeld huwelijksproblemen doordat de stress toeneemt."

..."In de huidige situatie in de arbeidsmarkt hebben we drie groepen bestuurders. Een groep tussen 40 en 50 jaar oud. Als die kunnen ontsnappen, dan gaan ze weg. Dan heb je de groep 58 / 59 plus. Dat is die dramatische groep, die uitzit, maar eigenlijk iets anders wil. Dan heb je de groep tussen 50 en 60 en die neemt zijn verlies. Die hebben geen keus. Die weten dat ze in de zorg zullen blijven. De periode die ze nog moeten is te lang om te blijven zitten.

In kwaliteit voor de selectie is dat niet erg. Maar, en dat is wel erg, ik zie al geruime tijd geen jonge mensen de sector meer in komen. In het verleden kwamen er mensen binnen van BCG, of uit Delft, of van MacKinsey: pride young people. Bijna niet meer.

Wat sneller gaat dan ik gedacht had is dat de vijver van interessante vijftigers opdroogt. Ik zei eerder dat je pas over twee of drie jaar de effecten zou kunnen zien, ik denk nu dat je ze over een jaar ziet. Je steeds meer ook dat twee vrouwen in een raad van bestuur zitten, dat er steeds meer vrouwen opteren voor bestuurlijke functies en steeds minder mannen. Mannen kijken meer naar beloning dan vrouwen. Over een tijd zal men bewust om mannen gaan vragen bij een wervingsopdracht, de balans zal omslaan."

6.2 Interview Charlotte Dingemans - arbeidsrechtelijke dimensies

DingemansVanderKind is een in het arbeidsrecht gespecialiseerd advocatenkantoor dat op alle deelgebieden van het arbeidsrecht adviseert en procedeert. Gesproken is met oprichtster Charlotte Dingemans. Zij is voorzitter van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland en wordt om deze reden regelmatig in de media bevraagd naar haar opinie in een debat over de uitwerking van specifieke arbeidsgerelateerde wetgeving. Over de controverse in het bezoldigingsvraagstuk en de WNT zegt zij onder meer het volgende.

“De rol van de media in dit soort thema’s is bijzonder. Ik merk dat bijvoorbeeld bij het debat over het nieuwe ontslagrecht. Het is heel ingewikkeld om een genuanceerd standpunt over de Bühne te brengen. Je moet dan echt op zoek naar het juiste medium, bijvoorbeeld het FD, waar desnoods in series onderwerpen worden uitgediept. Dit heeft dan weer als beperking dat het alleen door een hoger opgeleid publiek gelezen wordt.

Als ik het van buitenaf beschouw, dan zijn er parallellen zichtbaar met het acteren van de overheid op andere vlakken. Er worden een soort heel onevenwichtige eerste stappen gezet in het maken van nieuwe normen. Dit gebeurt op een manier die best heel bruto is. En je kunt je ook afvragen (en dat zie je in de parlementaire stukken) in hoeverre het zich verdraagt met de ILO-conventies²⁷ en de vrijheid van het onderhandelen, van contractvorming.”

...“Je ziet (en niet alleen bij de WNT) dat de maatschappij in zijn toezichtregelgeving doorschiet. Dit om te proberen met toezicht op te lossen datgene waar het in het debat echt over moet gaan: normen en waarden en hoe die dan moeten zijn. En dat doorschieten staat niet op zichzelf, dat gebeurt niet alleen bij topbeloningen. Dat doorschieten zie je bijvoorbeeld ook bij het ingrijpen in het beleid over de contractvormen die een bedrijf hanteert. In het Sociaal Akkoord bijvoorbeeld is er tussen werknemers- en werkgevers afgesproken om op een bepaalde manier om te gaan met tijdelijke contracten. Op basis hiervan komt er razendsnel een wetsvoorstel (de nieuwe wet Werk & Zekerheid). Deze WWZ beperkt het aantal keren dat een bedrijf een tijdelijk contract mag geven. De wet is veel te snel tot stand gekomen en niet goed uitgebalanceerd. ING past haar beleid daarop aan en wil op grote schaal mensen korter in dienst nemen. De bank wordt daarop direct publiekelijk te schande gemaakt door een minister die zegt: ‘hey, dat hadden we niet afgesproken!’. De overheid

²⁷ ILO (International Labour Organization), gespecialiseerde organisatie Verenigde Naties over arbeidsvraagstukken, probeert door het aannemen van conventies en aanbevelingen doelstellingen in bindende normen vast te leggen. Bron: Wikipedia, https://nl.wikipedia.org/wiki/Internationale_Arbeidsorganisatie op geraadpleegd op 20/05/2016

probeert dan op die manier de vertaalslag die er van het Sociaal Akkoord is gekomen in een kwalitatief slechte wet, bij te sturen.

Je ziet dus zowel bij deze WWZ als bij de WNT, dat de maatschappelijke norm nog niet is uitgekristalliseerd. Dat maatschappelijk nog niet helder is wat we er echt van vinden. En dat gaat over de rug van velen: bestuurders die dat salaris betreft, medewerkers met een tijdelijk contract die de vaste markt niet in komen. Met deze manier van besturen van het land probeert de politiek wel een verandering in het maatschappelijk debat teweeg te brengen, maar in mijn beleving ontbreekt het daar aan leiderschap met een andere dan economische visie. Ik zie geen echte overtuiging eronder die gaat over wat we met solidariteit willen, met basisvoorzieningen, wat we met onder- en bovenlagen in de samenleving willen. Niet alleen voor de zorg, maar op verschillende terreinen.

Tegelijkertijd kunnen we er niet omheen, dat de inkomensverschillen groter worden. En je kunt zeggen dat de manier waarop de overheid dit probeert aan te pakken, bijvoorbeeld met de WNT, eigenlijk niet de manier is waarop dit zou moeten gaan. Maar dit is het enige instrument wat zij hebben. De WNT waarbij ook in bestaande arbeidscontracten wordt getreden, gaat natuurlijk over een voorbeeldfunctie, en om de mensen duidelijk te maken: ‘niets is meer heilig’, ‘we pakken alles aan’: dat is de gedachte erachter.”

...”Het is drastisch. In de consultaties voor WNT-3 komt als punt op tafel in hoeverre dit niet raakt aan de vrijheid van onderhandelen. Je stuit bij deze thesis op een feit dat in deze consultaties ook naar boven komt, namelijk: je grijpt hier als overheid in en je gebruikt iets, terwijl het niet nodig is om je doel te bereiken te weten de bewustwording van het feit dat er andere normen zouden moeten zijn. Eigenlijk zeg je daarmee: deze wetgeving voldoet niet aan het proportionaliteitsbeginsel.”

...”Ongenuanceerde berichtgeving over functionarissen die zich niet zouden houden aan de WNT (waarbij dan niet wordt vermeld dat zij afbouwen conform het overgangsrecht dat bij de wet hoort) zag je vanochtend nog in De Volkskrant over de politie. Het beeld dat dan ontstaat is niet correct. Maar dit soort berichtgeving staat niet op zichzelf. Het is een maatschappelijk issue, dat mensen ongefundeerd hun mening willen uiten. Daarom wordt goede journalistiek alleen maar belangrijker. Deze wordt steeds minder gedegen bedreven. Initiatieven als ‘De Correspondent’ en (je kunt erover twisten) ‘Follow the Money’ hebben als uitgangspunt dat de functie van het journalistieke onderzoek een veel steviger rol moet hebben, omdat bijna alles vercommercialiseert. Het lijkt wel alsof doordat mensen zo gewend zijn aan hun rechten, ze het grote belang van hun rechten vergeten. Je ziet deze tendens ook in het strafrecht: men spreekt en denkt heel makkelijk over het afpakken van rechten van

verdachten. Wij doen dit met z'n allen, als maatschappij. De anonimiteit en het gemak waarmee dingen de wereld in kunnen worden geslingerd is gevaarlijk. Het polariseert, iedereen neemt stelling."

..."Het aantal bonussen in de private sector stijgt hard. Bij beursgangen wordt enorm gecasht. Dit is niet aan te pakken, behalve moreel. Het feit dat je in de publieke sector op deze manier wel een norm kan opleggen is juridisch zeer discutabel. Daar is een continu spanningsveld."

..."Een zorgbestuurder die voor zijn recht op zou willen komen, heeft in Nederland een onsympathiek standpunt. Ik denk dat je wellicht mogelijkheden zou kunnen hebben juridisch gezien, ik zie punten waarop je de discussie aan zou kunnen gaan. Maar wie wil dat? Het is geen sympathieke rol. Je hebt een maatschappelijk onaanvaard standpunt. Het is jammer hoe dit debat verloopt. Wij zouden in de maatschappij over dit thema een veel meer fundamentele discussie moeten hebben. Er moet een andere kracht ontstaan. Het zou moeten gaan over contractvrijheid, over rechtszekerheid, veel fundamentele rechten. Maar daar is eigenlijk helemaal geen ruimte en aandacht voor.

Die nieuwe kracht moet vanuit de politiek komen. Balkenende heeft het natuurlijk geprobeerd met zijn 'normen en waarden'-thema, maar dat kwam indertijd totaal niet aan. Hij heeft het niet met de flair kunnen brengen die nodig was, hij kreeg het bij het grote publiek niet goed voor het voetlicht, maar hij had wel echt een thema. Het is de vraag of het grote publiek er, nu we eenmaal in dit soort normen zitten, klaar voor is. Nuance wordt niet meer gezien als iets positiefs."

..."In de WNT-3 consultatie zegt iedereen dat de wetgeving te snel is daar de evaluaties nog bezig zijn. Ik verwacht toch dat het gewoon wel door zal gaan, omdat het past in het politieke pad zoals dit nu gelopen wordt. Er zullen lappendekens met oplossingen komen voor de problemen die hierdoor ontstaan. Maar de grote fundamentele heroverweging, waar je eigenlijk op zit te wachten als je naar de WNT kijkt en ook naar het ontslagrecht dan wel de WWZ, zou over iets veel wezenlijkers moeten gaan. Welke uitgangspunten willen we nu eigenlijk hanteren? Wat vinden we nou eigenlijk van het feit dat we ingrijpen in contractvrijheid met dit soort opgelegde normen? Is een preventieve ontslagtoets nog van deze tijd? De politiek geeft zichzelf geen ruimte voor een gedegen antwoord op die vragen en er is geen ruimte in het maatschappelijk debat. Het positieve dat je in ieder geval wel kunt constateren is dat het in dit politiek getij gelukt is beweging te krijgen in thema's die al 25 jaar muurvast zaten. En er moest echt iets gebeuren. Het gebeurt nu niet goed, en het geeft polarisatie, maar misschien is dat wel nu waar we het mee moeten doen."

6.3 Analyse interviews met experts

De consequenties die volgens de experts het gevolg zijn van de standpunten en het handelen daarop van de actoren, worden in dit hoofdstuk samengevat. Ook wordt toegelicht of deze inzichten van de experts nieuw zijn in relatie tot de analyse van de actoren, of dat zij eerder in de overwegingen van de actoren zijn meegenomen.

Perspectief en expertise arbeidsmarkt

Klaus Schmitt bevestigt de kritiek die er (bijvoorbeeld vanuit D66 en CDA) is op het *proces* rondom de invoering van de WNT, het is 'gek gegaan' in zijn woorden. Hij vindt het markant dat de grondprincipes van de Commissie Dijkstal terzijde zijn geschoven en dit is volgens hem onmiskenbaar de oorzaak van het probleem. In zijn beeld zijn er in de zorgsector zeker excessen ontstaan onder een veel te ruime 'absurde en goudgerande' oude regeling. Maar ook constateerde hij, net als de Commissie Dijkstal, met de nieuwe eigen regeling van de zorgsector, goede zelfregulatie.

Opvallend in zijn verhaal is het benadrukken van het verborgen persoonlijke leed van bestuurders die getroffen zijn door WNT-2, niet alleen op financieel gebied maar ook in termen van stress, werkplezier en privéproblematiek. Klaus Schmitt stelt vast dat bestuurders dit alleen durven te delen in de beslotenheid van het gesprek met een relatieve buitenstaander. Deze consequentie wordt door andere actoren in het debat niet belicht.

Een ander opvallend nieuw inzicht is zijn visie op de gevoerde strategie van de NVTZ en NVZD in aanloop naar de wet, met de constatering dat zij de WNT niet *conceptueel* benaderd hebben maar zich hebben laten leiden door (in het geval van WNT-1) de in eerste instantie goede uitkomst. Eigenlijk zegt hij dat de problematiek van de WNT-2 door de beroepsverenigingen zelf mogelijk is gemaakt, door niet tegen het *concept* van het ingrijpen in bestaande contracten door de overheid en een normering door de overheid *an sich* en inhoudelijk te ageren. Dit inzicht is door geen enkele partij benoemd.

Ook benoemt hij nadrukkelijk de grote angst voor de mediadynamiek en de gesloten discoursen die er onder bestuurders leeft. Dit gaat volgens hem zo ver, dat een bestuurder zich niet durft te verweren, niet voor zijn recht op durft te komen. Dit inzicht wordt door de beroepsverenigingen NVZD en NVTZ niet in het debat belicht.

Hij ziet gevolgen van de wet op de arbeidsmarkt die (deels) nadelig zijn. Een nadelig effect is de belemmering van zowel de instroom van jonger talent in bestuursfuncties als de instroom van ervaren vijftigers. Ofschoon dit inzicht wordt benoemd door actoren in het debat, benadrukt Klaus Schmitt dat het negatieve effect hiervan *sneller* merkbaar zal zijn. Het andere effect dat hij ziet, de grotere instroom van vrouwen naar de bestuurlijke top van de zorgsector, is nog niet eerder door debatpartijen als zodanig benoemd.

Perspectief en expertise arbeidsrecht

Charlotte Dingemans ziet een zorgwekkende ontwikkeling in de rol van de media, daar genuanceerde standpunten steeds lastiger hun weg kunnen vinden naar een groter publiek en gedegen journalistiek schaarser wordt omdat 'alles vercommercialiseert'. Zij constateert een maatschappelijk issue waarbij steeds vaker slecht gefundeerd meningen worden geuit. Dit inzicht sluit aan bij een inzicht uit de documentanalyse van actor H (media) en I (algemeen publiek - social media) waarin opviel dat sommige media vanuit commercieel belang nuance weglaten en social media een dynamiek kennen die nuance bemoeilijkt. De actoren in het debat zelf hebben dit issue niet als zodanig benoemd.

Een nieuw inzicht geven de parallellen die zij trekt met andere wetgeving en handelen van de overheid. De overheid ziet zij in algemene zin 'kort door de bocht gaan' en doorschieten bij het agenderen en maken van nieuwe normen. Zij ziet een slechte kwaliteit van wetgeving, door haast en het niet goed uitdiscussiëren van onderliggende doelen, normen en waarden. Dit inzicht is een expliciete en meer algemene constatering van een thema dat ook door enkele politieke partijen naar voren wordt gebracht in het geval van de WNT.

De tendens waarbij de overheid de media gebruikt om de uitwerking van een eigen wet tegen te gaan wordt door haar op meerdere vlakken herkend. Zij wijt dit aan het ontbreken van echte overtuigingen over principiële maatschappelijke vragen in het huidige overheidsbeleid en politiek leiderschap en ziet dat de overheid worstelt met haar eigen wetgeving. Dit inzicht wordt wel genoemd door actoren (bijvoorbeeld de NVZD) maar niet in deze brede samenhang en minder expliciet.

Een andere wijze om het ongemak en de gevoelens van onrechtvaardigheid te benoemen die sommige partijen voelen bij de verregaande consequenties van de wet voor een relatief zeer kleine groep bestuurders, is het begrip proportionaliteit en het proportionaliteitsbeginsel. De bewustwording van het feit dat er andere normen zouden moeten zijn kan de overheid ook op

andere manieren bewerkstelligen. Dit inzicht wordt wel genoemd door actoren (bijvoorbeeld de NVZD) maar minder kernachtig geformuleerd.

Tot slot zegt ook deze expert dat het wellicht mogelijk zou zijn om tegen de WNT juridisch verweer te voeren, maar dat dit, door de druk vanuit de maatschappij, niet gebeurt. Hiermee bevestigt zij de angst voor de mediadynamiek en de gesloten discoursen die er onder bestuurders leeft zoals ook genoemd door Klaus Schmitt. Deze consequentie wordt door geen enkele actor genoemd of zichtbaar meegenomen in de overwegingen.

7. Conclusies, beschouwing & discussie, aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst de conclusies uitgewerkt aan de hand van de onderzoeksvragen. Vervolgens zullen in een beschouwing de overkoepelende inzichten uiteen worden gezet. Dit gebeurt op basis van de document- en secundaire data-analyse van de actoren en op basis van de analyse van de expertinterviews. Hierna wordt in een beschouwing de voor het thema relevante inzichten verder uitgewerkt en worden de hiervan afgeleide discussievragen verder uitgewerkt. Vervolgens worden een aantal aanbevelingen voor hen die een besluit moeten nemen bij bezoldigingsvraagstukken (als raden van toezicht, beroepsverenigingen en werkgeversorganisaties) ten bate van de doelstelling van het onderzoek verder uiteengezet. Tot slot wordt een reflectie op het onderzoek gegeven.

7.2 Conclusies

Het doel van dit onderzoek is het bijdragen aan een zinvolle discussie over zorgbestuur- beloningsvraagstukken en aan een heldere onderbouwing van besluitvorming en beleidsvorming over deze beloningsvraagstukken.

Om deze doelstelling te bereiken werd de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke rechtvaardigingsgronden liggen ten grondslag aan de gehanteerde overwegingen en standpunten in het discours over de beloning van bestuurders in de zorg?

Deze centrale vraag viel in verschillende deelvragen uiteen.

1) Welke aanknopingspunten biedt de theorie voor rechtvaardigingsgronden voor het beloningsvraagstuk van bestuurders in de zorg (vanuit het sociologisch perspectief)?

Het theoretisch kader dat is toegepast om de historische en actuele standpunten te analyseren vanuit sociologisch perspectief is het kernwerk van Luc Boltanski en Laurent Thévenot 'On Justification' (2006). In dit werk hebben de auteurs hun Wereldentheorie uiteengezet. Hiernaast is gebruik gemaakt van de studie die hierop voortzet van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000) en hun tabel die de werelden beschrijft. Tot slot is behulpzaam geweest het onderzoek van Patriotta et. al (2011), met name hun schema met semantische begripskenmerken per wereld uit de Wereldentheorie.

2) *Wat is de achtergrondinformatie van de controverse?*

Deze vraag is verder uitgesplitst in de volgende deelonderwerpen.

a) **Historische ontwikkeling normering en wetgeving**

Uit de historische ontwikkeling valt onder meer op te merken dat vanaf de jaren '70 tot ongeveer het jaar 2000 de hoogte van de bezoldiging van zorgbestuur niet op de maatschappelijke agenda stond. Vanaf het jaar 2000 wordt de bezoldiging van bestuur in algemene zin (dus ook bestuur in het bedrijfsleven) een thema. Aanleiding hiervoor geven in eerste instantie excessen in het commerciële bedrijfsleven, bijvoorbeeld de top van Ahold. De *initiële* vraag van de hele bezoldigingsdiscussie in het (semi) publiek bestuur echter, was de vraag of de minister wel genoeg verdiende. Deze vraag is later, naar aanleiding van excessen in de (semi) publieke sector, uitgebreid met de vraag of de (semi) publieke bestuurders niet te veel zouden verdienen en of een norm aan de orde moest zijn. Vanaf 2001 heeft de Commissie Dijkstal tien jaar gewerkt aan een serie van zeven belangrijke adviesrapporten over dit thema en heeft de zorgsector haar eigen code verder ontwikkeld. Door een wijziging van politieke kleur op het ministerie van BZK zijn de kernadviezen van de rapporten Dijkstal niet overgenomen. Uiteindelijk is de WNT in zijn strengste vorm van kracht geworden voor de zorgsector.

b) **Relevante feiten en cijfers**

De WNT-1 norm geldt per 2013 en de WNT-2 norm geldt voor de zorgsector per 2016. Vanaf dat moment is de norm maximaal 179.000 euro (100 % van een ministersalaris). Voor de contracten met een bezoldiging die voor de ingang van de WNT zijn ingegaan geldt een overgangstermijn. Er zijn nog 539 bestuurders (2014) die boven de nieuwe norm verdienen, omdat voor hen het overgangsrecht van toepassing is. Als voor deze bestuurders de bezoldiging is afgebouwd, scheelt dit de Nederlandse maatschappij € 13,5 miljoen. Dit is 0,02 % van het totale zorgbudget.

c) **Actoren in het debat, inclusief hun invloed en belangen**

Onderscheiden worden verschillende actoren die ieder deelnemen aan een beleidsdebat en een publiek debat. Aan het beleidsdebat nemen deel: het Ministerie van BZK, het Ministerie van VWS, de NVZD en de NVTZ. Aan het publiek debat nemen deel: werknemersorganisaties (vakbond), werkgeversorganisaties, politiek, media en algemeen publiek.

Het **Ministerie van BZK** heeft belangrijke invloedinstrumenten als beleidsbepaler en wetmaker. Het belang van de Minister van BZK van PvdA-huize is: topinkomens moeten zichtbaar worden aangepakt vanuit het partijbelang. Het **Ministerie VWS** heeft invloed als handhaver en kan ruimte in de uitvoering van de wet nemen. Het belang van deze VVD-minister omschrijft zich als volgt: het

regeerakkoord moet gerespecteerd worden, daarin VVD-standpunten zoveel mogelijk.

De **NVZD** heeft invloed als gesprekspartner in het beleidsdebat. Er zijn twee grote belangen bij het bezoldigingsvraagstuk: een groot deel van de achterban (zittende bestuurders) wordt zwaar getroffen door de WNT, maar ook zijn de excessen slecht voor de reputatie van de zorg waarmee normering op zichzelf wel van belang is. De **NVTZ** heeft tevens invloed als gesprekspartner in het beleidsdebat. Zij heeft soortgelijke belangen als de NVZD. Een deel van de werknemers (bestuurders) wordt zwaar getroffen door de wet. De beloningsmogelijkheden worden beperkt door de wet. De excessen zijn slecht voor de reputatie van de zorg. Het is daarmee een lastig vraagstuk voor toezichthouders, daar zij meerdere rollen te behartigen hebben en zowel vanuit het werkgevers- als het organisatiebelang en het maatschappelijk belang moeten denken.

De **werknemersorganisaties** (vooral vakbond FNV Zorg en Welzijn) zijn een grote partij in het publiek debat en kunnen sterke publiciteitsdruk uitoefenen. Ook hebben zij invloed door gelieerd te zijn aan politieke partijen. Zij hebben invloed via cao-gesprekstafels en hebben het stakingsinstrument.

Het is in hun belang zich te kunnen profileren als partij die goed opkomt voor de achterban ten bate van ledenbehoud en -werving. De **werkgeversorganisaties** zijn een duidelijk aanspreekbare partij in publiek debat en hebben daarmee invloed. Hun belangen rondom het bezoldigingsvraagstuk zijn divers. De leden (bestuurders) worden zwaar getroffen door de wet. De beloningsmogelijkheden worden zwaar beperkt door de wet. De excessen zijn slecht voor de reputatie van de zorg waarmee normering op zichzelf wel van belang is. De **politiek** bestaat uit verschillende partijen. De invloed van de PvdA is, met Plasterk als minister van BZK, zeer groot. De invloed van de VVD is groot door hun regeringsdeelname. De invloed van andere partijen loopt via de Eerste en Tweede Kamer. Het belang van slagen van de wet is groot voor de PvdA. Tegen de (verdere) normering van de bezoldiging van publiek bestuur zijn VVD, D66 en CDA. Voorstanders zijn: PVV, ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, PvdD en de SP.

Klassieke media hebben een bijzondere rol in het debat omdat hun redacties zelf als actor kunnen fungeren door het hanteren van een open, neutraal of gesloten discours. Zij kunnen hiermee aan *agendasetting* doen, hetgeen een invloedrijk instrument kan zijn. De belangen van de verschillende media liggen vooral in oplage- en lezersaantallen en zijn daarmee commercieel.

Het **Algemene Publiek** tenslotte kan invloed uitoefenen via de verzekeraar, via de cliëntenraden, via de vakbond of via de dynamiek van het social media. De burgers in de gemeenschap of samenleving kunnen vanuit verschillende perspectieven naar de bezoldiging van zorgbestuur kijken daar zij andere belangen bij een zorgorganisatie hebben: als inwoner van een stad, als patiënt of cliënt, als belasting- en premiebetaler of als werknemer.

3) Welke overwegingen en (uiteindelijke) standpunten over redelijke beloning van zorgbestuur worden gehanteerd door de actoren in het debat (vanuit document- en mediaonderzoek)?

Op basis van de analyse van de veelheid aan standpunten van alle actoren binnen het veld van de controverse, kunnen drie hoofdstandpunten worden onderscheiden waarachter de actoren zich hoofdzakelijk scharen. Aan de ene kant van het spectrum is het zogenaamde 'Harde aanpak-standpunt' te vinden, dat staat voor het zo hard en snel mogelijk verlagen van de bezoldiging van zorgbestuur, vanuit overwegingen die gaan over fatsoen en het opkomen voor de lager betaalden in de maatschappij. Hier scharen zich achter: werknemersorganisaties, politiek (PVV, SP), Algemeen publiek en Media. Dit 'Harde Aanpak'-hoofdstandpunt bestaat uit drie onderliggende standpunten:

- Bezoldiging zorgbestuurder zo laag mogelijk, nooit hoger dan 100% ministerssalaris;
- Het strengste regime van de WNT zonder overgangsrecht;
- Treden in bestaande arbeidscontracten contracten is noodzakelijk want de laagste functies worden ook hard geraakt.

In het midden van het spectrum bevindt zich het zogenaamde 'Minister als maatstaf - standpunt'. Dit standpunt komt eveneens vanuit overwegingen waarin men de bezoldiging hard en snel wil verlagen, maar dan vanuit 'het goede doen voor de maatschappij'. Het wordt vertegenwoordigd door het Ministerie BZK (PvdA) en de politiek (PvdA). Ook dit hoofdstandpunt heeft drie onderliggende standpunten:

- Bezoldiging zorgbestuurder nooit hoger dan 100% ministerssalaris;
- Het strengste regime van de WNT geldt voor de zorg;
- Treden in bestaande arbeidscontracten contracten is goed voor de maatschappij.

Tot slot is aan de andere kant van het spectrum het zogenaamde 'Eigen Code - standpunt' te vinden dat is gebaseerd op overwegingen die gaan over de autonomie van de publieke sector, de arbeidsmarkt, de reputatie en het betrouwbaar handelen van de overheid. De partijen hierin zijn: het ministerie VWS (VVD), NVTZ en NVZD, Politiek (D66 en CDA) en de werkgeversorganisaties. De onderliggende standpunten zijn:

- Bezoldiging zorgbestuurder nooit hoger dan 130% ministerssalaris;
- Zorgsector stelt zelf verplichte norm vast, rekening houdend met de markt en reputatie sector;
- Treden in bestaande arbeidscontracten contracten is juridisch betwistbaar en onbetrouwbaar.

4) Welke inzichten levert de confrontatie van de theorie met de bevindingen vanuit document- en mediaonderzoek rondom de overwegingen en (uiteindelijke) standpunten op?

De drie hoofdstandpunten die zijn gevonden zijn ieder (voor het grootste deel) op één gemeenschappelijke wereld vanuit de theorie gegrondvest. Het standpunt van Partij 1 (de Harde Aanpak van bezoldiging) is met name gegrond op overwegingen uit de Huiselijke wereld (fatsoensargumenten) maar, zei het in iets in mindere mate, ook op de Civiele wereld (solidariteit met de laagste verdienenden in de zorg die vaak met ontslag worden bedreigd).

Partij 2 (die het salaris van de Minister als maatstaf wil nemen) heeft een standpunt dat vooral is gegrond op overwegingen uit de Civiele wereld (het is goed voor het collectief en de maatschappij, het is goed om solidair te zijn) en in mindere mate ook op de Huiselijke wereld (fatsoen). Partij 3 (die een Eigen Code hebben voor zorgbestuur en geen wettelijke) heeft een standpunt dat is gegrond op de Marktwereeld (arbeidsmarkt, schaarste van de juiste competenties, vrijheid om te kunnen opereren in een marktwerking-setting) en in mindere mate Civiele wereld (een overheid dient betrouwbaar te zijn, het is juridisch niet juist) en de Wereld van Roem (het voorkomen van reputatieschade bij excessen in de sector).

Deze verschillen kunnen ieder een aanleiding geven tot een conflict. Uiteindelijk weten alle partijen zich achter één standpunt van de Civiele wereld te scharen, dat is het algemene standpunt dat men zich aan de wet en aan het regeerakkoord houdt. Dit houdt 'de boel bij elkaar' maar is volgens de theorie een broos compromis. Vanuit de hoofdstandpunten valt tevens op te maken dat de partijen (indien zij dit alle drie zouden wensen) een compromis zouden kunnen vinden binnen de Huiselijke wereld, de Civiele wereld en de Wereld van Roem. Want: partijen zijn het, op basis van *verschillende* waarden en rechtvaardigingsgronden, zeer eens over het gegeven dat er genormeerd moet worden.

5) Welke aanvulling is er op de standpunten van actoren over redelijke beloning van zorgbestuur, van experts op het vraagstuk die het gehele veld kunnen overzien?

De experts herkennen de resultaten van de documentanalyse met betrekking tot standpunten, overwegingen en achterliggende rechtvaardigingsgronden.

Andere meningen die naar voren komen zijn:

- Er is sprake van verborgen persoonlijke leed van bestuurders die getroffen zijn door WNT-2, niet alleen op financieel gebied maar ook in termen van stress, werkplezier en privéproblematiek;

- De problematiek van de WNT-2 is mede door de beroepsverenigingen zelf mogelijk gemaakt, door niet tegen het *concept* van het ingrijpen in bestaande contracten door de overheid en een normering door de overheid *an sich* en inhoudelijk te ageren;
- Er leeft grote angst voor de mediadynamiek en de gesloten discoursen onder bestuurders. Dit gaat zo ver, dat een bestuurder zich niet durft te verweren, niet voor zijn recht op durft te komen uit angst het onderwerp te worden van een dergelijk discours;
- Een nadelig effect van de WNT is de belemmering van zowel de instroom van jonger talent in bestuursfuncties als de instroom van ervaren vijftigers. Het negatieve effect hiervan zal *sneller* merkbaar zijn dan men verwacht en uit de evaluatie WNT naar voren komt;
- Er is een grotere instroom van vrouwen naar de bestuurlijke top van de zorgsector;
- Er is sprake van een maatschappelijk issue waarbij steeds vaker slecht gefundeerd meningen worden geuit. Waarin enerzijds media vanuit commercieel belang nuancerings weglaten en anderzijds social media een dynamiek kennen die nuancering bemoeilijkt;
- De overheid gaat in *algemene* zin 'kort door de bocht' bij wetgeving schiet door bij het agenderen en maken van nieuwe normen. Er is sprake van slechte kwaliteit van wetgeving, door haast en door het niet goed uitdiscussiëren van onderliggende doelen, normen en waarden;
- De overheid gebruikt de media om de uitwerking van eigen wetgeving tegen te gaan en partijen die conform de betreffende wet handelen hier via de media mee te schande te maken;
- Het ontbreekt aan daadwerkelijke overtuigingen over principiële maatschappelijke vragen in het huidige overheidsbeleid en het ontbreekt aan politiek leiderschap. De overheid worstelt hierdoor met haar eigen wetgeving;
- De meest verregaande consequenties van de wet (veroorzaakt door het ingrijpen in bestaande arbeidsovereenkomsten) zijn voor rekening van een relatief zeer kleine groep bestuurders. Hier zou juridisch het begrip proportionaliteit en het proportionaliteitsbeginsel aan verbonden kunnen worden. De bewustwording van het feit dat er andere normen zouden moeten zijn kan de overheid namelijk ook op andere manieren bewerkstelligen.

6) Analyse: Welke consequenties zijn er volgens de experts verbonden aan het honoreren van bepaalde overwegingen en (uiteindelijke) standpunten en worden deze inzichten in de overwegingen meegenomen?

Consequenties van het terzijde schuiven van de Dijkstal-principes

Het terzijde schuiven van de grondprincipes van de Commissie Dijkstal door de minister van BZK wordt door de experts als een belangrijk oorzaak van de controverse gezien. Waar de Commissie kon leunen op een breed gedragen en zorgvuldig onderzoek, ging de minister volgens de experts zeer kort door de bocht. Dit zat volgens de experts met name in de volgende elementen. De van de minister afkomstige WNT-2 stelde eerst de maximale bezoldigingsnorm aanmerkelijk lager en trad dan ook nog, vanuit die lagere norm, in bestaande arbeidsovereenkomsten. Deze twee elementen van de wet zijn allebei door de Commissie Dijkstal expliciet afgeraden.

De drie grote gevolgen hiervan zijn volgens de experts:

- In de eerste plaats een slechte kwaliteit van wetgeving met juridische consequenties (de WNT is betwistbaar op grond van het eigendomsrecht en het proportionaliteitsbeginsel);
- In de tweede plaats veroorzaakt dit terzijde schuiven van de Dijkstal-principes volgens de experts de grote onderlinge spanning in het veld van actoren, maar zeker ook binnen de overheid zelf. De overheid is het intern oneens omdat het VVD-standpunt van de minister van VWS onderliggend niet strookt met het PvdA-standpunt van de minister van BZK. Concluderend zien de experts dat de overheid worstelt met haar eigen wetgeving en dat het geheel zorgt voor een niet coherente, niet uitgebalanceerde en rommelige uitvoering. Al met al maakt zij er een potje van, zo vinden de experts.
- Een andere belangrijke consequentie van de standpunten van het ministerie van BZK met de WNT-2 als gevolg, is het (verborgen) persoonlijk leed onder bestuurders die getroffen zijn door WNT-2, niet alleen op financieel gebied maar ook in termen van stress, werkplezier en privéproblematiek. Bestuurders durven dit uit schroom niet te delen.

Deze inzichten zijn alle drie niet als zodanig meegenomen in de overwegingen van het Ministerie, althans niet zichtbaar. Wat wel zichtbaar is in de documentanalyse over de actor Ministerie / Minister BZK, is de zwaarte van het belang om een partijpolitiek (PvdA-) punt te maken op het bezoldigingsthema. Het openlijk terzijde schuiven van bovengenoemde drie inzichten zou een slechte indruk geven. Het zou daarom kunnen zijn dat deze inzichten zijn meegewogen, maar dat andere partijpolitieke overwegingen en standpunten zijn gehonoreerd.

Andere partijen, bijvoorbeeld partijen die tot taak hebben vanuit een werkgeversrol of een maatschappelijke rol naar het bezoldigingsvraagstuk te kijken (als raden van toezicht, beroeps- en

werkgeversverenigingen) hebben de overwegingen die te maken hebben met de slechte kwaliteit en uitvoering van de wet wel geuit maar niet zo expliciet benoemd als de experts.

Door geen enkele partij is de consequentie zichtbaar meegewogen die gaat over het persoonlijk leed van zorgbestuurders niet alleen op financieel gebied maar ook in termen van stress, werkplezier en privéproblematiek. Dit zou op de weg liggen van partijen die tot taak hebben vanuit een werkgeversrol of een maatschappelijke rol naar de bestuurder te kijken (als raden van toezicht, beroeps- en werkgeversverenigingen). Dit inzicht is als zodanig niet zichtbaar in de standpunten en overwegingen van deze partijen.

Consequenties van de angst voor de media-dynamiek

De grote angst die er leeft onder bestuurders voor de (social) mediadynamiek en de gesloten discoursen die media hanteren gaat ver volgens de experts. De experts constateren dat de overheid de dreiging van deze media-dynamiek bewust gebruikt om de werking van haar eigen wetgeving tegen te gaan. Het gevolg van dit alles is volgens hen, dat een bestuurder zich niet durft te verweren, niet voor zijn recht op durft te komen, ook al heeft hij als burger recht op de bescherming van dezelfde wet. Dit geldt met name indien hij gebruik maakt van het overgangsrecht van de WNT, dat hem het recht geeft om zijn bezoldiging stapsgewijs af te mogen bouwen tot de verlaagde norm, in plaats van de afbouw in één stap te moeten doen. De experts zien sommige ministers en andere overheidsfunctionarissen een bestuurder dan publiekelijk via de media te schande maken.

Het gegeven dat de angst voor het harde en gesloten mediadiscours zodanig leeft bij bestuurders dat men zijn wettelijk recht niet durft te verdedigen en het gegeven dat ook de overheid hier met haar handelswijze een rol in speelt, is niet vindbaar in de overwegingen van partijen.

Ook niet bij partijen die tot taak hebben vanuit een werkgeversrol of een maatschappelijke rol naar de bestuurder te kijken (als raden van toezicht, beroeps- en werkgeversverenigingen).

Er zijn bij deze partijen geen overwegingen zichtbaar waarin het inzicht benoemd wordt dat de bestuurder ook als burger kan worden beschouwd die voor zijn rechten op zou willen kunnen komen. Tevens zijn er geen overwegingen bij deze partijen zichtbaar die de handelswijze van de overheid en de dubbele rol met betrekking tot haar eigen wetgeving benoemen.

Consequenties van het strategisch handelen van de beroepsverenigingen

Tot slot is er benoemd dat de verregaande consequenties van de WNT-2 voor zorgbestuurders mede mogelijk zijn gemaakt door de beroepsverenigingen zelf, door niet hard en expliciet genoeg tegen het *concept* van het ingrijpen in bestaande contracten door de overheid en een normering door de overheid *an sich* en inhoudelijk te ageren. Men kon wel leven met de uitkomst van WNT-1 en liep

daardoor in de val van WNT-2. Dit inzicht is als zodanig niet zichtbaar in de overwegingen van de beroepsverenigingen.

7.3 Beschouwing

Vanuit de document- en secundaire data-analyse in combinatie met de analyse van de expertinterviews, kan overstijgend een aantal belangrijke inzichten worden gedestilleerd. In dit hoofdstuk zijn de meest betekenisvolle overkoepelende inzichten uitgewerkt die van betekenis zijn voor de doelstelling van dit onderzoek. De doelstelling richt zich op partijen die betrokken zijn bij een besluit of beleid over bezoldigingsvraagstukken. Dit zijn met name raden van toezicht, beroepsverenigingen of werkgeversorganisaties.

Voor een raad van toezicht kan het bezoldigingsvraagstuk relatief meer complexiteit met zich meebrengen daar zij afwegingen moet maken vanuit verschillende rollen waarbij verschillende belangen spelen. Zij dient de deelbelangen (maatschappelijke belangen, de patiënt- en cliëntbelangen, de bedrijfscontinuïteit en de belangen die rol als werkgever met zich meebrengen) evenwichtig af te stemmen op het algemeen belang van de zorgorganisatie in het kader van haar statutaire doelstelling. Deze complexiteit is meegenomen in de beschouwing, zodanig dat aangegeven kan worden vanuit welke rol en deelbelang van een raad van toezicht, het inzicht van waarde zou kunnen zijn.

1) *Het conflict binnen de overheid is een extra complicerende factor*

Vanuit het documentonderzoek en de expertinterviews valt duidelijk op te maken dat binnen de overheid sprake is van verschillende standpunten, die rusten op conflicterende rechtvaardigingsgronden uit de Civiele wereld en de Marktwereld. Een broos compromis met als resultaat een wet die op zichzelf geen coherent en ideologisch consistent en doordacht geheel is. Concluderend zien de experts dat de overheid worstelt met haar eigen wetgeving en dat het geheel zorgt voor een niet uitgebalanceerde en rommelige uitvoering. De WNT wordt dan ook vanuit het expertperspectief als een slecht instrument gezien en het handelen van de overheid wordt slecht beoordeeld. Al met al maakt zij er een potje van, zo vinden de experts.

Dit leidt er onder meer toe, dat een PvdA-minister wiens eigen kabinet een wet (WNT) met een overgangsrecht ontwerpt, burgers voor wie dit overgangsrecht bedoeld is persoonlijk en publiekelijk aanspreekt op het gebruikmaken ervan, en hen met media-aandacht onder druk zet. Of, dat een VVD-minister wiens eigen kabinet een wetsvoorstel (WNT-2) indient, op het allerlaatste moment de

werking ervan een extra jaar stagneert voor haar departement.

Het inzicht dat het conflict binnen de overheid zelf ook complicerend werkt, is op zichzelf belangrijk omdat hiermee begrepen kan worden door partijen als raden van toezicht waarom de kaders van de overheid zo veel verwarring geven. Het laat zien dat deze kaders, al zijn zij wettelijk, toch verschillend kunnen worden uitgelegd door de overheid waarbij voor sommige ministers de eigen politieke norm soms belangrijker is dan de wettelijke.

Deze opmerkelijke kwaliteit en uitvoering van de wet geeft wellicht een extra verantwoordelijkheid aan een raad van toezicht of een beroepsvereniging. Op dit inzicht zal verder worden ingegaan in de discussie en aanbevelingen van deze thesis.

2) Partijen met argumenten tegen de WNT-2 lukt het niet om ruimte te krijgen in het debat

De vertegenwoordiging van toezichthouders en bestuurders uit de zorg, de werkgeversorganisaties en enkele politieke partijen zijn het niet eens met de uitwerking van de WNT-2 vanwege de verregaande consequenties die deze wet heeft. Zij rechtvaardigen hun standpunten vanuit Marktwereldgronden maar ook uit gronden van de Civiele wereld (het wetsproces was te haastig en onzorgvuldig, de wet is juridisch inhoudelijk dubieus) en de Huiselijke wereld (het is onfatsoenlijk om in bestaande arbeidscontracten te treden en onbetrouwbaar).

Dit standpunt met deze overwegingen is feitelijk niet meer te verkopen binnen het kader van huidige regeerakkoord en zeker niet binnen het sentiment van het algemene publiek. Zij worden in een (grotendeels gesloten) discours hard aangesproken op hun standpunt door publieke media, het algemene publiek en werknemersorganisatie FNV Zorg en Welzijn op basis van Civiele en Huiselijke rechtvaardigingsronden en met een uiterst effectief gebruik van publieke- en sociale media.

Deze partijen schuwen hierbij niet gebruik van harde, soms zelfs grove retoriek, eenzijdige beeldvorming (frames), het noemen van namen van personen en plaatsen van foto's van personen. Zij beschadigen bestuurders persoonlijk en rechtvaardigen dit op basis van hun strategie en moreel gelijk.

De eerstgenoemde partijen die een ander en meer genuanceerd standpunt hebben, lukt het nauwelijks om positie te verkrijgen binnen het totale debat. Dit kan zijn omdat hun standpunt veel toelichting behoeft en zich moeizaam leent voor de snelle consumptie van nieuws voor het algemeen publiek via digitale nieuwsbronnen en de beperkingen van de 140 tekens van Twitter. Een standpunt dat veel nuances kent vergt vaak niet alleen meer woorden van de zender, maar ook meer focus en verwerkingstijd van de ontvanger. Ook kan het zijn dat de retoriek in het debat inmiddels dermate is verhard, dat er schroom is ontstaan om een ander standpunt te verkondigen.

Dit inzicht is op zichzelf belangrijk om te begrijpen waarom sommige argumenten meer 'gehoord'

lijken te worden dan andere, wat een reden zou kunnen geven voor raad van toezicht, bestuurders en beleidsmakers om extra aandacht te schenken aan de balans in de discussie. Het geeft een extra verantwoordelijkheid te bewaken dat ook andere nuances en andere argumenten die er zijn aandacht krijgen indien men discussieert over het thema. Ook op dit inzicht zal verder worden ingegaan in de discussie en aanbevelingen van deze thesis.

3) *Sommige actoren in het debat hebben profijt bij de controverse*

Niet alle partijen zijn gericht op het vinden van een oplossing voor het conflict. De analyse van documenten en ook de inzichten van experts laten zien dat er ook partijen zijn die baat hebben bij het bestaan van de controverse zelf. Het conflict blijkt een uitstekende bron te zijn voor stellige *soundbites* met fatsoensnormen vanuit de Huiselijke wereld, die groot effect sorteren in bereik op social media en publieksmedia.

Van deze dynamiek wordt effectief gebruik gemaakt door politieke partijen als PvdA, SP en PVV en vakbond FNV Zorg en Welzijn. Zij weten zich succesvol te profileren met het thema en hebben op deze wijze een groot bereik met een voor hun achterban sympathiek standpunt, hetgeen bijdraagt aan een groei van het aantal leden of sympathisanten.

Ook partijen als Geenstijl hebben profijt van het bestaan van de controverse. Hun harde en onorthodoxe wijze van berichtgeving over het beloningsvraagstuk is lucratief in financiële zin: het medium groeit. Publiekskranten als het Algemeen Dagblad hebben profijt van koppen die aandacht trekken en van een makkelijk te lezen en te begrijpen discours.

Het bezoldigingsvraagstuk krijgt hiermee veel controversiële aandacht die gebaseerd is op andere motieven dan de inhoud van het vraagstuk zelf. De maatschappelijke verontwaardiging wordt daarmee (door deze actoren) ook gevoed vanuit andere motieven dan de inhoud van het vraagstuk zelf. Dit inzicht is op zichzelf belangrijk indien een raad van toezicht, beroeps- of werkgeversvereniging zich een mening wil vormen over hoe afwegingen gemaakt dienen te worden binnen een bezoldigingsvraagstuk. Het begrip 'maatschappelijke verontwaardiging' kan met dit inzicht ook in een ander licht worden beschouwd en verklaard en misschien een ander gewicht toegekend krijgen binnen de overwegingen. Dit punt zal bij discussie en aanbevelingen worden meegenomen.

7.4 Discussie

De rol van de overheid

Een discussievraag die opdoemt is de volgende. De overheid is het intern apert oneens. Door dit alles in samenhang en vanuit de Wereldentheorie te analyseren, is duidelijk geworden dat dit conflict niet kan worden opgelost binnen deze politieke constellatie. Ook de experts zien dit probleem. De controverse heeft een wet tot gevolg gehad, die niet vanuit één coherente visie is gemaakt maar die rust op een broos compromis. Een wet die, vanuit onder meer het eigendomsrecht en het proportionaliteitsbeginsel, juridisch betwist wordt en die door de overheid zelf op een opmerkelijke wijze wordt uitgevoerd. Dit leidt er onder meer toe, dat twee VVD-ministers van wie het eigen kabinet een wetsvoorstel (WNT-2) indient, op het allerlaatste moment de werking ervan een extra jaar stagneren voor hun departement. Of dat een PvdA-minister wiens eigen kabinet een wet (WNT) met een overgangsrecht ontwerpt, burgers voor wie dit overgangsrecht bedoeld is persoonlijk en publiekelijk aanspreekt op het gebruikmaken ervan, en hen met media-aandacht onder druk zet. Enkele ministers, maar ook staatssecretarissen en wethouders proberen hiermee te bereiken dat deze burgers hun wettelijk recht niet (durven te) benutten, uit angst voor gretige publieke media die harde retoriek en een gesloten discours hanteren. Een aantal politieke partijen en een vakbond doen actief aan dit discours mee.

Hoe ernstig is deze waarneming? Hierbij is de volgende overweging van belang. Het gaat hier op dit moment nog over burgers die, in de ogen van veel mensen, veel of te veel zouden verdienen. Er is (wellicht daardoor) weinig aandacht voor het feit dat het *concept* dat de overheid hier hanteert, het straks tevens mogelijk maakt om op basis van WNT-3 iedereen in de (semi)-publieke sector te mogen normeren. Dit ongeacht wat er in een arbeidsovereenkomst staat en waarbij voor een minister, staatssecretaris of wethouder de eigen politieke norm soms veel belangrijker is dan de wettelijke. Mag de overheid de burgers, die op dat moment voor hun recht opkomen, dan ook publiekelijk te schande maken? Of zou dat ongehoord zijn? Zijn de normen en waarden die deze overheid op dit moment hanteert met deze methode van onder druk zetten dan wel acceptabel?

Een discussievraag voor de vakbond zou kunnen zijn, waar zij nu precies voor applaudisseert als zij zich lovend over de verre gaande consequenties van WNT-2 uitlaat en welk gedrag zij oproept bij de overheid met dit applaus. Want is het niet zo, dat met het *concept* dat hier gehanteerd wordt een overheid straks vanuit hetzelfde principe met evenveel gemak in een cao kan treden als nu in een arbeidsovereenkomst?

Volgens het werk van Boltanski & Thévenot (2006) hebben echte democratieën een overheid die een

lichtend en ‘waardig’ voorbeeld van de Civiele wereld is. Om dit te kunnen zijn, moet zij volgens de auteurs staan voor het Algemeen Principe van deze Civiele wereld en dit uitstralen en beschermen. Hier hoort bij dat zij civiele rechten en grondrechten respecteert en transparante en gelegitimeerde processen volgt. Doordat dit, in dit geval, bij de Nederlandse overheid betwistbaar is, loopt deze overheid op dit thema eigenlijk in een voor de Wereldentheorie karakteristieke *valkuil* van de Civiele wereld: die van partijdigheid.

De rol van de media

De meer genuanceerde standpunten lijken te verdwijnen met de vercommercialisering van de media waarin eenvoudige berichtgeving met een makkelijk te begrijpen en te hanteren discours de boventoon voert. Ook lijken zij geen kans te maken in de dynamiek die social media hebben waarin alleen bondige boodschappen overleven. Hier staat tegenover dat juist door het eenvoudig en beknopt moeten maken van berichten via media als Twitter en Facebook, de politieke besluitvorming op het bezoldigingsvraagstuk voor een heel groot publiek goed te volgen is, hetgeen als positief mag worden gezien.

De vraag is wel of de uitzonderlijk harde retoriek, gecombineerd met het ontbreken van nuancering of het hanteren van een zichzelf bevestigend gesloten discours in sommige landelijke publicatiekranten, niet zo langzamerhand iets anders vraagt van partijen als de NVTZ, NVZD of van een werkgeversorganisatie als Actiz. Het lijkt niet reëel om van een bestuurder te verwachten dat hij zich hiertegen kan verweren. Een expert geeft aan dat er mede hierdoor sprake is van persoonlijk leed en stress, maar dat dit verborgen blijft. Bestuurders praten er niet over, men houdt zich groot of er is sprake van schroom. Bovendien schaadt het discours, met daarin de expliciete beschuldiging dat zorgbestuur zich niet aan de wet houdt, de zorgsector.

Partijen als Actiz, NVZD, NVTZ, NVZ en medisch specialisten laten echter nog geen begin van een “(social) mediaproof” weerwoord zien, daar zij bijvoorbeeld (nog) geen bondige, heldere standpunten of behulpzame ‘frames’ hebben ontwikkeld en reactief met het thema omgaan in de media.

De vraag rijst of het niet gewenst zou zijn dat deze partijen, vanuit hun verantwoordelijkheid om de naam van de zorgsector te beschermen of vanuit het werkgeversperspectief waarbij de verantwoordelijkheid hoort om bestuurders te beschermen, een (veel) actievere rol nemen.

7.5 Aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat het goed te verklaren is waarom partijen die een besluit moeten nemen over bezoldigingsvraagstukken, bijvoorbeeld raden van toezicht, voor dilemma's staan. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de vele dimensies die het vraagstuk heeft, zoals het feit dat een aantal debatpartijen eigenlijk profijt heeft bij het bestaan van de controverse. Maar ook het gegeven dat de overheid -ondanks uitgebreide wetgeving- niet in staat blijkt de nodige helderheid te geven is een complicerende factor. "We doen gewoon wat de wet zegt", is voor het bezoldigingsvraagstuk niet een antwoord dat naar een duurzame oplossing leidt. De relevante overkoepelende inzichten die zijn uitgewerkt in discussievragen en de onderstaande aanbevelingen doen daarom allemaal een beroep op alle partijen om zich niet te verschuilen achter de wet, maar na te denken over een eigen moreel kader.

Vanuit de conclusie en beschouwing van deze thesis zijn nuttige inzichten te halen voor alle partijen in het debat. Dit hoofdstuk beperkt zich tot hoofdaanbevelingen voor de doelgroep van deze thesis: partijen die zich regelmatig geconfronteerd zien met bezoldigingsvraagstukken voor zorgbestuur en met dit vraagstuk kunnen worstelen als raden van toezicht, beroeps- en werkgeversorganisaties.

1) *Een eigen morele norm*

De opmerkelijke kwaliteit en uitvoering van de wet (de juridische bezwaren die er te maken zijn en de morele bezwaren die er te maken zijn bij het gedrag van de overheid zelf) geven een extra eigen verantwoordelijkheid aan een raad van toezicht, een beroeps- of werkgeversvereniging. Het huidige ideologisch inconsistent wettelijk kader, gecombineerd met de niet coherente en te betwisten handelswijze van ministers en andere overheidsfunctionarissen, biedt te weinig (moreel) houvast en kan voor vele dilemma's zorgen indien er een bezoldigingsbesluit moet worden genomen.

De druk van de media is groot. Hier kan bij worden aangetekend dat voorstanders van WNT-2 de verregaande consequenties vaak vanuit het bestaan van 'grote maatschappelijke verontwaardiging' legitimeren. Het onderzoek laat echter ook zien dat er een mogelijkheid is dat de maatschappelijke verontwaardiging door enkele partijen actief gevoed wordt vanuit andere motieven dan het bezoldigingsvraagstuk zelf (namelijk commercie, ledenwerving, profilering).

Dit samen vraagt om een sterk ontwikkeld *eigen* moreel kader voor bezoldigingsbesluiten en -beleid, met daarin transparante en heldere afwegingen. Hier is in veel gevallen ook moed voor nodig, want de dynamiek van de mediaberichtgeving ligt altijd op de loer.

2) Een betere mediastrategie

Daadwerkelijk misstanden in de zorgsector, waarbij bijvoorbeeld sprake is van bewezen fraude, mismanagement etc., worden door de media zelf en door het algemene publiek gekoppeld aan het bezoldigingsthema. Deze misstanden zijn hiermee van grote invloed op het debat. Het maakt hierbij niet uit of het op zichzelf rechtvaardig is om een individuele misstand of fraudezaak te verbinden aan het algemene bezoldigingsthema: het publiek en grote internet-nieuwsbronnen leggen deze verbinding toch. Bestuurders en andere partijen die hier last van hebben, hebben zich hiertoe te verhouden. Dit gecombineerd met de dynamiek die de mediaberichtgeving op zichzelf al heeft over het bezoldigingsthema, vraagt om een sterke mediastrategie. Hierbij hoort het met lef durven innemen van een helder standpunt, bondige formulering en het ontwikkelen van een social media strategie.

3) Meer oog voor de kwetsbare positie van de bestuurder, voor angst en voor persoonlijk leed

Er is onder bestuurders angst voor de gevolgen van de mediadynamiek en er is persoonlijk leed, niet alleen op financieel gebied maar ook in termen van stress, werkplezier en privéproblematiek. Er is ook angst of schroom om dit te delen. Dit vraagt van een raad van toezicht, een werkgevers- of beroepsvereniging om zich in hun afwegingen goed bewust te zijn van de kwetsbare positie van de bestuurder. Voor een raad van toezicht is het vanuit haar werkgeversrol aan te bevelen dat zij meer actief probeert te achterhalen wat er speelt op dit gebied. Ook het meer oog hebben voor deze consequentie van de controverse doet een beroep op de moed van een raad van toezicht en andere partijen. Het in de wind durven staan voor een genuanceerd standpunt vraagt in deze tijd om lef.

7.6 Reflectie op het onderzoek

Beperking in aantal geïnterviewde experts en expertisevelden

Vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoek is gekozen voor interviews vanuit arbeidsrechtelijk perspectief en vanuit arbeidsmarktperspectief. Dit is niet voldoende om een generalisatie te kunnen maken. De inzichten van de experts werpen wel een scherper beeld op het hele veld van de controverse en de heikele dilemma's daarin. Tevens kunnen deze inzichten behulpzaam zijn voor raden van toezicht, beroeps- en werkgeversverenigingen en andere partijen die betrokken zijn bij besluit- en beleidsvorming over de bezoldiging van zorgbestuur.

Beperkte betrouwbaarheid van de resultaten

Bij de analyse van datafragmenten is gebruik gemaakt van Tabel 2 van Thévenot, Moody, & Lafaye (2000), en van Tabel 6, de vertaalde tabel van Patriotta et al. (2011). Beide tabellen fungeerden als hulpmiddel, als geleidetabel, om de aanwezigheid van een Wereld in een documenten en andere datafragmenten op te sporen. De geleiding van tabellen laat echter zoals eerder vermeld onverlet dat het, bij het opsporen van Werelden, niet alleen gaat om taal als tekst op zichzelf, maar ook om taal die gedrag en emotie beschrijft en waarvoor veel synoniemen en andere voorbeelden zijn. Niet het woord zelf maar de betekenis ervan in de context is bij de analyse het uitgangspunt. Zowel Thévenot, Moody, & Lafaye als Patriotta et al. hadden derhalve niet de bedoeling of pretentie om volledig te zijn. Hiernaast moesten de tabellen voor de Nederlandse taal worden geoperationaliseerd. Met beide tabellen 'in het hoofd' en ter geleiding bij de hand, is er dientengevolge ook zelf een interpretatie gedaan. Er is veel moeite gedaan om subjectiviteit te vermijden, maar dit kan gezien bovenstaand nooit geheel worden uitgesloten.

Uitsluitel over de betrouwbaarheid van resultaten kan niet gegeven worden daar de op bovenstaande wijze datafragmenten door één onderzoeker zijn geanalyseerd. Hiernaast zou er, doordat de onderzoeker zelf werkzaam is in de zorgsector, sprake kunnen zijn van selectieve perceptie of selectief denken. Datafragmenten en interviews zijn vastgelegd en kunnen worden herzien en her-beoordeeld hetgeen de betrouwbaarheid zou kunnen toetsen of verstevigen.

7.7 Nawoord

Deze thesis heeft een onderwerp met veel bijzondere dimensies die mij, zeker ook vanuit het HR- & Organisatie-vakgebied waarin ik werkzaam ben, stuk voor stuk fascineren. Ik heb daarom met plezier gewerkt aan het diepgaand uitzoeken van het thema, het overdenken ervan en het erop reflecteren. Ik merk dat ik anders ben gaan kijken naar het vraagstuk, dat ik de diverse partijen beter versta en begrijp en dat ik, ondanks dat er geen oplossing te vinden is voor de controverse, geïnspireerd ben en nieuwe aanknopingspunten zie om bij te dragen aan verbeteringen rondom het thema.

Door deze controverse te benaderen vanuit een sociologisch perspectief, in plaats vanuit de inhoudelijke argumenten die bij het debat hierover gebruikelijk zijn, zijn er meer en diepere dimensies van de controverse zichtbaar geworden. Het theoretisch kader dat het werk van Boltanski & Thévenot bood, is daadwerkelijk helpend geweest om de onderliggende kluwen aan argumenten te kunnen ontwarren en te kunnen plaatsen. Helaas heeft dit niet mogen leiden tot een nieuw concept dat alle partijen tot elkaar zou kunnen brengen, waar bij de aanvang van het onderzoek -nog enigszins naïef- hoop op was (er toen nog van uitgaand dat alle partijen een oplossing zouden willen). Gelukkig heeft de zoektocht wel mogen leiden tot inzichten en aanbevelingen die zouden kunnen bijdragen aan een zinvolle en meer genuanceerde discussie.

Met deze thesis rond ik mijn opleiding MBA Health aan het Erasmus Centrum voor Zorgbestuur af en mag ik terugkijken op waardevolle opleidingsjaren die veel voor mij hebben betekend.

Op deze plek wil ik graag de docenten bedanken met in het bijzonder mijn thesisbegeleider dr. Elly Breedveld, die mij in alle pieken en dalen zo goed heeft gesteund.

Zeker ook op deze plaats wil ik mijn studiegenoten van 'de MHBA-12' vertellen hoe dankbaar ik ben voor de enorm leuke en bijzondere tijd die we met elkaar en dankzij elkaar hebben mogen meemaken.

Mijn werkgever Cordaan ben ik zeer erkentelijk. Ik vind het bijzonder dat een werkgever op deze mooie wijze wil investeren in mij en ik ben trots op het vertrouwen dat zij mij hiermee geeft. Dankbaar ben ik Gerry van den Berg en Jeroen Muller, die mij zo hebben aangemoedigd om deze opleiding te gaan volgen.

En natuurlijk dank ik Joris en mijn gezin en familie, die met liefde en veel flexibiliteit dit allemaal ondersteunden.

'Anyone who ever gave you confidence, you owe them a lot.'

Bijlage 1, Belangrijkste zoekopdrachten documenten en secundaire data

Belangrijkste woorden en combinaties van woorden en zoekfuncties met behulp van Coosto, Google en Google Scholar

Enkel woord	Exacte woorden-reeks	Wildcards	Binnen bron (Coosto)	Invloed (Coosto)	Woorden in de buurt van elkaar	Termen combineren	Keuzereeksen	OR-zoekfunctie
	“ “	*	src:X	influence(X)	NEAR	()	I	OR
	<i>Precies deze volgorde</i>	<i>Nul of meerdere letters</i>	<i>Zoekopdracht beperken tot een bron, bv src:twitter</i>	<i>Zoeken op invloedscore, X = getal</i>	<i>Zoekwoorden staan binnen 10 woorden van elkaar</i>	<i>Alle termen moeten voorkomen</i>	<i>Pipe teken neemt keuzes op in woorden-reeksen</i>	<i>Resultaat met minstens een van de zoektermen</i>
Topinkomen	“Commissie Dijkstal”	WNT*	twitter	Influence(100)	vws (wnt OR topinkomen) (bestuurder OR topfunctionaris)	topinkomen bestuurder	beloning salaris inkomen bezoldiging (bestuurder OR topfunctionaris)	topfunctionaris OR bestuurder
Actiz50	“Wet normering topinkomens”		facebook		plasterk (wnt OR topinkomen)	Standpunt (wnt OR topinkomen)		wnt OR “wet normering topinkomens”
BBZ			linkedin		PvdA (wnt OR topinkomen)	Salaris (wnt OR topinkomen)		
Bezoldigingsmaxima			youtube		VVD (wnt OR topinkomen)	Balkenendenorm zorg		
Beloningscode			google+		NVTZ (wnt OR topinkomen)	Bezoldigingsklasse zorg		
					NVZD (wnt OR	Graaier zorg		

					topinkomen)			
					Gemeente (wnt OR topinkomen)	Salariëring zorg		
					etc.	Veelverdieners zorg		

Bijlage 2, Topiclijst interviews

Belangrijkste onderwerpen en focuspunten:

- Het begrip normering
- De noodzaak van normering
- De rol van de zorgsector bij normering
 - De rol van de nvzd, nvtz
- De rol van de overheid bij normering

- De chronologie van de ontwikkeling van kaders, hoe is het verloop ervan te duiden
- Overwegingen van de overheid en het ministerie bij de ontwikkeling van kaders
- Overwegingen en standpunten van andere partijen
 - Nalopen actoren in het debat
- Wat maakt besluit- en beleidsvorming moeilijk bij bezoldigingsvraagstukken
 -
- Redenen voor conflicten

- Strategieën van partijen met betrekking tot hun standpunt
- Invloed van partijen
- Berichtgeving in media
- Verloop van het debat

- De consequenties van de huidige wetgeving
- De consequenties van kaders, positief en negatief
- Het bereiken van consensus, mogelijke oplossingen

Bijlage 3, Voorbeeld van tekstfragmenten verbonden aan werelden

Actoren A & B (Overheid en ministerie)

Belangrijke gelabelde tekstfragmenten verbonden aan Werelden op geleide van Tabel 1 (Belangrijke elementen en ordes van waarde van Boltanski and Thévenot's Economies of Worth - gebaseerd op: Thévenot, Moody, & Lafaye (2000: 241), vertaald) en Tabel 5 (Semantic markers, Patriotta et al. (2011), vertaald)

Documenten actor A&B	Dijkstal 2004 Over dienen en verdienen	Dijkstal 2007 Normeren en waarderen	Dijkstal 2009 Normering ontslagvergoedingen	Memorie van toelichting WNT	Evaluatie WNT
Wereld					
Marktwereld	<i>Het huidige salarisniveau van de minister moet met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt een separate inhaalslag van 20%, eventueel in fasen.</i>	<i>Wetgeving ter zake marktachterstand is niet afgerond</i> <i>Commerciële marktwerking is contra-indicatie voor werkingssfeer</i> <i>Het aspect werving in de hele markt dus ook buiten de sector is van belang</i>	<i>Echter ook nu al, zonder invoering van een dergelijk werkbudget, zijn bestuurders over het algemeen zeer goed in staat om gedurende hun werkzame leven voldoende inspanningen te plegen om goed toegerust te blijven voor een nieuwe baan op de arbeidsmarkt, dan wel de periode van werk naar</i>	<i>Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de</i>	<i>Carrière</i> <i>Remmende werking</i> <i>arbeidsmobiliteit</i> <i>Privaat</i> <i>Moeilijk werven</i> <i>topfunctionarissen</i> <i>Belang dat topinkomens niet achterlopen bij markt</i> <i>Verhouding tot Europ,</i> <i>Arbeidsmarkt</i> <i>Extra belonen uitstekende topfunctionaris</i>

	<i>Marktwerking meewegen</i> <i>Dient terughoudend te zijn bij sectoren die bewust op afstand zijn gezet</i> <i>Substantiële en systematische achterstand ministersalaris op overheid en op markt</i> <i>etc.</i>	<i>Specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde een bezoldiging ontvangt die uitstijgt boven norm</i> <i>Het bestuur moet de vrijheid van handelen hebben om talent aan te trekken tegen voorwaarden die het acceptabel acht.</i> <i>In principe heeft marktwerking, waarbij bekostiging uit private middelen plaatsvindt, haar intrede in deze sector gedaan.</i> <i>etc.</i>	<i>werk financieel te overbruggen. Al of niet met gebruikmaking van de juist onder deze groep populaire levensloopregeling.</i> <i>Om een bestuurder in de (semi)publieke sector niet in een ongunstigere positie te brengen dan een bestuurder in de marktsector, wordt voorgesteld een ontslagvergoeding tot maximaal één jaar toe te staan indien toekenning hiervan opportuun is gegeven de omstandigheden van het ontslag.</i> <i>etc.</i>	<i>maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens in die sectoren</i> <i>etc.</i>	<i>Vergelijkend onderzoek naar inkomen,</i> <i>Mogelijke uitstroom topfunctionarissen naar andere sectoren</i> <i>Ruimere (ontslag)vergoedingen mogelijk voor subto,</i> <i>Minder onderhandelingsruimte bij non-activiteit</i> <i>etc.</i>
Industriële wereld	Adviespunt 5: Permanente adviescommissie	<i>De code is in zijn aard een zelfregulerend systeem.</i>		<i>Deze bezoldiging vormt een adequaat algemeen</i>	<i>Gekwalificeerd</i>

	<i>Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt.</i> <i>De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambtsdragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloonstijging in de sector Rijk volgen</i> <i>etc</i>	<i>Dat wil niet zeggen dat op deze codes geen kritiek mogelijk is, zoals ook de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd. Maar dat laat onverlet dat de ontwikkelingen hoopgevend zijn.</i> <i>De commissie heeft daarom de verwachting dat een code een effectief normerings-instrument kan zijn.</i> <i>etc.</i>		<i>maximum.</i> <i>etc.</i>	<i>Kwaliteit bestuur</i> <i>WNT wordt gezien als best practice</i> <i>Significante verbeterpunten</i> <i>Negatieve invloed op kwaliteit bestuur</i> <i>etc.</i>
--	---	--	--	---	--

Civiele wereld	Door het aanbrengen van een (horizontale) scheiding tussen de kolom van politieke ambt dragers en de kolom van de ambtelijke topfunctionarissen, zullen deze als twee eigenstandige systemen op grotere afstand van elkaar worden ingericht. De eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager dient afdoende tot uitdrukking te worden gebracht in de salarisverhoudingen. Rechtvaardiging voor deze loskoppeling wordt gevonden in de principiële verschillen tussen politieke ambts dragers en ambtenaren in aanstellingswijze, het karakter van de functie, de uiteenlopende beloningsgrondslagen en	Definiëren publieke belang, semi-publieke sector Vanwege het aanwezige publieke belang acht de commissie een code op zijn plaats. Door een kritische confrontatie van een nieuwe Nederlandse norm met die uitsprakenverzamelingen zou een inschatting te maken zijn van de mogelijke strijdigheid daarvan met die internationale normen. In het geval van een normering van topsalarissen betreedt men echter terra incognita. Volgens prof. dr. A.T.J.M. Jacobs, deskundig op dit terrein, zijn er nauwelijks of geen vergelijkbare zaken bij IAO of Raad van Europa aangekaart.	Normering van ontslagvergoedingen is geen doel op zich. Het moet bezien worden in het bredere kader van een transparant beloningsbeleid, waar normering en zorgvuldige besluitvorming deel van uitmaken. etc.	Afwijking adviezen Dijkstal De regering acht een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van groot belang. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector – in vergelijking met de huidige WNT – over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Het is van belang dat verantwoord wordt	brede politiek en maatschappelijke discussie, regeldruk, internationale evaluatie, brede kringgesprekken, adviescommissie, adviezen, algemeen verbindende CAO, wetgeving, semi publiek, naleving, handhaving, regelgeving, beleid, systeem Brief: Naar aanleiding van deze evaluatie stelt het kabinet vast, dat het goed op koers ligt met het realiseren van een meer evenwichtig, verantwoord en maatschappelijk aanvaardbaar bezoldigingsniveau in de
------------------------------	---	---	---	---	---

	<i>het grote verschil in afbreukrisico.</i> <i>Uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministerssalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector.</i> <i>Door de scheiding en het ministerssalaris als ijkpunt wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen.</i> <i>De minister staat aan het hoofd van het bouwwerk</i>	<i>etc.</i>		<i>omgegaan met publieke middelen en voorkomen dient te worden dat met de uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend.</i> <i>Gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van een minister binnen ons staatsbestel, is het passend de bezoldiging van een minister als algemeen maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan te houden.</i> <i>etc.</i>	<i>publieke en semipublieke sector.</i> <i>etc.</i>
--	---	--------------------	--	---	---

	van de politieke topstructuur. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister-President als voorzitter van de Ministerraad ontvangt deze een 10% hogere bezoldiging dan een minister. De bezoldiging van de staatssecretaris bedraagt 90% van het ministerssalaris vanwege de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid. etc.				
Huiselijke wereld			...binnen VWS-velden en woningcorporaties op aanzienlijke schaal bestuurders zijn en worden ontslagen. Enerzijds omdat door schaalvergroting een overcompleet aan bestuurders ontstaat,	Hiermee is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen.	

			<i>anderzijds omdat wegens mismanagement een aantal (ook grote) organisaties aan de rand van faillissement staan.</i> <i>Dit maakt dat de vraag om een normeringsstelsel voor ontslagvergoedingen in de publieke- en semipublieke sectoren onverminderd actueel is. Immers op dit moment bestaat er geen stelsel en zijn contractueel soms zulke hoge ontslaguitkeringen met bestuurders overeengekomen dat de organisaties die dat als werkgever moeten betalen daarvoor – vanwege dat mismanagement – het geld niet of nauwelijks hebben.</i> <i>Bovendien steekt het dat bij wanpresteren van de top diezelfde top ook nog</i>		
--	--	--	--	--	--

			<i>eens flinke schadeloosstellingen krijgt toegekend. Mismanagement wordt beloond. De 'gewone' werknemer van dezelfde organisatie loopt het risico op economische gronden ontslagen te worden en belandt zonder, of met een zeer beperkte, schadeloosstelling in de WW. etc.</i>		
Wereld van Inspiratie					
Wereld van Roem					
