



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De invloed van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid binnen de Wet normering topinkomens: Een onderzoek naar de mate van politisering binnen de Wet normering topinkomens en de gevolgen daarvan op de uitvoerbaarheid van het beleid door ambtenaren

Coşar, Umut

Citation

Coşar, U. (2021). *De invloed van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid binnen de Wet normering topinkomens: Een onderzoek naar de mate van politisering binnen de Wet normering topinkomens en de gevolgen daarvan op de uitvoerbaarheid van het beleid door ambtenaren.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221019>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De invloed van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid binnen de Wet normering topinkomens

Een onderzoek naar de mate van politisering binnen de Wet normering topinkomens en de gevolgen daarvan op de uitvoerbaarheid van het beleid door ambtenaren

Auteur:	Umut Coşar
Studentnummer:	s1418025
Scriptiebegeleider:	Prof. Dr. A.K. Yesilkagit
Onderwijsinstelling:	Universiteit Leiden
Faculteit:	Governance and Global Affairs
Opleiding:	Management van de Publieke Sector (MSc)
Specialisatie:	Strategie, advisering en verandermanagement
Aantal woorden:	14.850
Datum:	04-06-2021
Plaats:	Den Haag

Voorwoord

Dit onderzoek betreft een master scriptie vanuit de opleiding Management van de Publieke Sector. Nadat ik in 2017 mijn bachelor had gehaald, heb ik ervoor gekozen om te reizen naar ‘onderontwikkelde’ landen en gebieden met een rijke natuur en cultuur. Ik heb de mooiste ervaring van mijn leven gehad tijdens mijn solo wandeltocht door het Annapurna gebergte in Nepal. In deze wandeling van 21 dagen ben ik gestart op een hoogte van 760 meter en heb ik een toppunt bereikt van 5.416 meter. Uiteindelijk heb ik na het reizen ervoor gekozen om voor mijzelf, voor mijn ouders en voor mijn grootouders een master te doen. In het bijzonder voor mijn opa die, tot aan zijn pensioen, als gastarbeider heeft gewerkt in de hoogovens van Nedstaal. Zijn eerste zeven jaar in Alblasterdam moest hij doormaken zonder zijn gezin en familie. Hij heeft het Turkse platteland van Süleymanlı in Erzincan verlaten om zijn kinderen en kleinkinderen een betere toekomst te geven. Het had heel mooi geweest als mijn opa het kon meemaken dat ik mijn masterdiploma in ontvangst mocht nemen, maar daar is het helaas te laat voor. Opa kreeg ALS op latere leeftijd en uiteindelijk heeft hij COVID-19 opgelopen in het verzorgingstehuis. Dat u maar in vrede mag rusten lieve opa.

Ik wil verder een aantal mensen in het bijzonder bedanken. In de eerste plaats dank ik mijn moeder omdat zij mij altijd liefdevol support, wat mijn keuze ook is. Ik dank mijn vader voor de mooie persoon die hij is. Ik dank ook mijn stiefvader voor zijn structurele support. En ik dank mijn oma's voor de onvoorwaardelijke liefde. Uiteraard dank ik mijn vrienden, ook al vragen zij nooit hoe het met mij op school gaat. Mijn lieve vriendin Nadine ben ik ook erg dankbaar. Zij heeft mij altijd oprechte liefde gegeven en mij mentaal gesteund wanneer mijn fulltime stage en master mij te veel werden. Ik dank mijn medestudenten Ilse en Jason voor de fijne samenwerking. Ik dank mijn stagebegeleider Danielle en afdelingshoofd Jelle voor de stage op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering. Ik dank mijn scriptiebegeleider meneer Yesilkagit voor de begeleiding die hij mij heeft gegeven om uiteindelijk deze scriptie aan te leveren. Tot slot dank ik eenieder die de moeite neemt om dit onderzoek te lezen.

Inhoud

Voorwoord	2
1. Inleiding	5
1.1 Maatschappelijke incidenten en politiek.....	5
1.2 Introductie Wet normering topinkomens	6
1.3 De onderzoeksvraag	7
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	11
2.1 Politisering	11
2.1.2 De aandachtscyclus	12
2.1.3 Cyclusgevoeligheid.....	14
2.2 Politisering en de effecten op de uitvoering	15
2.3 Uitvoerbaarheid beleid.....	16
2.4 Synthese	17
2.4.1 Beknopte samenvatting	17
2.4.2 Toelichting gehanteerde literatuur	18
2.4.3 Verband politisering en uitvoerbaarheid van beleid	20
3. Methodologie	22
3.1 Centrale onderzoeksconcepten.....	22
3.1.1 Onderzoeksconcepten	22
3.1.2 Indicatoren	23
3.2 Onderzoeksmethodiek.....	25
3.2.1 Casestudie	25
3.2.2 Kwalitatieve onderzoeksmethodiek	27
3.2.3 Betrouwbaarheid, repliceerbaarheid en validiteit	27
3.3 Operationalisatie onderzoek.....	29
3.3.1 Verantwoording documenten.....	29
3.3.2 Verantwoording interviews en vrije observatie	29
3.4 Verantwoording casus.....	30
4. Casusbeschrijving	31
4.1 De mediasector.....	31
4.2 De onderwijssector.....	32
4.3 De veiligheidssector.....	33

5.	Analyse	36
5.1	De mediasector	36
5.1.1	Politisering	36
5.1.2	Uitvoerbaarheid van beleid	38
5.2	De onderwijssector	40
5.2.1	Politisering	40
5.2.2	Uitvoerbaarheid van beleid	41
5.3	De veiligheidssector	42
5.3.1	Politisering	42
5.3.2	Uitvoerbaarheid van beleid	43
5.4	Schematische samenvatting bevindingen	44
6.	Conclusie.....	48
6.1	Beantwoording onderzoeksvraag	48
6.2	Discussie	49
6.3	Aanbevelingen	50
	Literatuurlijst.....	52
	Bijlagen.....	57

1. Inleiding

De inleiding heeft als doel het maatschappelijk probleem, de onderzoeksvraag en het verdere verloop van dit onderzoek te introduceren. De inleiding is daarom onderverdeeld in vier paragrafen. De eerste paragraaf gaat over een maatschappelijk incident die in de media en politiek veel aandacht heeft gekregen. Deze aandacht heeft geleid tot een wijziging van de Wet normering topinkomens en is aanleiding geweest om nader onderzoek te doen. In de tweede paragraaf wordt een introductie gegeven over de Wet normering topinkomens dat als casus wordt gebruikt in dit onderzoek. In de derde paragraaf worden de onderzoeksvraag en probleemstelling van dit onderzoek geïntroduceerd. Tot slot eindigt de inleiding met een leeswijzer, waarin per hoofdstuk beknopt wordt toegelicht wat de lezer kan verwachten.

1.1 Maatschappelijke incidenten en politiek

In 2009 won Matthijs Van Nieuwkerk de Gouden Televiziererring als presentator van het programma 'De Wereld Draait Door'. Het programma werd uitgezonden op Nederland 3 en is onderdeel van de Nederlandse publieke omroep (Volkskrant, 2009). Vrij snel na het winnen van de Gouden Televiziererring kwam Van Nieuwkerk in opspraak omdat hij, als presentator van een publieke omroep, meer salaris uitgekeerd kreeg dan een minister (Volkskrant, 2009). In de periode van 2009 tot en met 2019 kwam Van Nieuwkerk verscheidene keren in opspraak vanwege zijn bezoldiging en dat is ook in politiek Den Haag niet onopgemerkt gebleven (Volkskrant, 2019). De beantwoording van een aantal Kamervragen in 2020 door minister Arie Slob (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) onthult dat de politiek de normen in de Wet normering topinkomens (hierna WNT) met betrekking tot de mediasector jaarlijks laat muteren. Tevens wordt in de beantwoording van de Kamervragen duidelijk dat de medianormen in 2021 ook gaan gelden voor de 'lokale Matthijs Van Nieuwkerken', ofwel de grootverdieners bij de regionale omroepen (Rijksoverheid, 2020).

Betekent het dat ophef in de media en maatschappij leidt tot een wetgevende reflectie van de politiek? En geldt dit in het bijzonder voor ophef over WNT-gerelateerde onderwerpen? In de bestuurskundige literatuur wordt politiek van de aandacht geconceptualiseerd als *politisering*. En tot slot, wat zijn dan de gevolgen van eventuele politisering en 'wetgevende reflecties' van de politiek op de ambtelijke uitvoerbaarheid? In de evaluatie van de Wet normering topinkomens in 2015 is gebleken dat 'ambtelijke gesprekspartners' het moeilijk vinden om alle vigerende wet- en regelgevingen over de WNT bij te houden (BZK, 2015). Betekent het

dat de politiek van de aandacht uiteindelijk leidt tot wet- en regelgeving dat niet meer is bij te houden door de uitvoerende ambtenaren? In illustratie 1 is deze probleemstelling schematisch weergegeven.

Illustratie 1: probleemstelling



Deze probleemstelling wordt in dit onderzoek vertaald naar een onderzoeksvraag en toegepast op de casuïstiek van de WNT. Hieronder volgt paragraaf 1.2 waarin een korte introductie van de WNT wordt gegeven.

1.2 Introductie Wet normering topinkomens

Het is mogelijk dat politiek van de aandacht voorkomt en uiteindelijk leidt tot wet- en regelgeving dat moeilijk(er) uit te voeren is door ambtenaren. Om gedegen onderzoek te doen naar de casuïstiek binnen de WNT, is het belangrijk om allereerst een introductie te geven over de wet.

Op 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens in werking getreden. Het doel is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector (Wet normering topinkomens, 2013). In de WNT worden bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen genormeerd en openbaar gemaakt. De bezoldigingsmaxima worden ieder jaar geïndexeerd. Dit betekent dat de normen veranderen, toenemen of afnemen. Ook de toepasselijkheid van de WNT kan toe- of afnemen. Echter leert de praktijk sinds 2013 dat de WNT op steeds meer instellingen en sectoren betrekking heeft. Er wordt zelfs sporadisch gesproken over aparte WNT-regels voor individuele topfunctionarissen van WNT-instellingen, zoals voor Van Nieuwkerk (NOS, 2019).

De WNT-instellingen moeten wettelijk verantwoording afleggen aan hun minister over de bezoldigingen van topfunctionarissen. Voor de zorgsector heeft dit betrekking op de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en gemeenten leggen verantwoording af aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties etc. (Wet normering topinkomens, 2013). Dit betekent dat de verantwoordelijkheid formeel is gespreid over de ministers.

Daarnaast is ruimte om bepaalde sectoren, instellingen of thema's te delegeren naar andere ministers, ministeries en afdelingen (Wet normering topinkomen, 2013). Ten behoeve van het overzicht verstrekken de ministers wie het aangaan alle gegevens van de geconstateerde overtredingen en de getroffen handhavingsmaatregelen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Wet normering topinkomens, artikel 7.1.2: 2013). De WNT-instellingen moeten van al hun topfunctionarissen de bezoldiging en eventuele ontslagvergoeding jaarlijks op 1 juli (digitaal) openbaar maken en openbaar houden voor een periode van 7 jaar. Van 'niet-topfunctionarissen' worden deze gegevens openbaar gemaakt als de bezoldiging hoger is dan het bezoldigingsmaximum (Wet normering topinkomens: 2013). De jaarstukken worden gecontroleerd door de accountant van de instelling. De accountant is wettelijk verplicht bij niet volledige gegevens dit te melden aan de verantwoordelijke minister en wordt in dit proces beschouwd als eerstelijns handhaver van de WNT (Wet normering topinkomens, artikel 1.7: 2013). Verder is de minister wie het aangaat bevoegd om een dwangsom op te leggen aan een WNT-instelling mocht de minister dat noodzakelijk achten m.b.t. de handhaving van de WNT (Wet normering topinkomens, artikel 5.4.1: 2013). De WNT-jaarrapportage is het openbare verantwoordingsdocument waarin alle overtredingen van alle sectoren volgens de WNT zijn geregistreerd. Dit belangrijke verantwoordingsinstrument wordt traditioneel aan het einde van de maand december gepubliceerd. Tot slot zendt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) vanaf 2020, en vervolgens vijfjaarlijks, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de WNT in de praktijk (Wet normering topinkomens, artikel 7.2: 2013). Tot zover de introductie van de WNT dat als casus dient in dit onderzoek. Hieronder volgt de onderzoeksvraag.

1.3 De onderzoeksvraag

Verscheidene media beschrijven hoe de WNT wordt gewijzigd aan de hand van incidenten. In illustratie 1 van paragraaf 1.1 zijn de eerste twee blokken gewijd aan de politiek van de aandacht en wetgevende reflecties. Deze twee blokken worden in dit onderzoek geconceptualiseerd als *politisering*. Het is van academisch belang om dit concept goed te definiëren omdat politisering vaker wordt gebruikt in de bestuurskundige literatuur. Alleen door een heldere begripsafbakening kunnen de uiteindelijke onderzoeksbevindingen een academische bijdrage leveren aan het concept politisering.

Het is tegelijkertijd van maatschappelijk belang dat Nederlandse wetgeving goed is ingericht. Een 'goede inrichting' betekent hierbij dat de ambtenarij als uitvoerende partij de wet ook daadwerkelijk naar behoren kan uitvoeren ten behoeve van de maatschappij. Wat specifiek onder uitvoerbaarheid van beleid wordt verstaan in dit onderzoek is in het theoretisch kader uiteengezet.

De WNT is aan veranderingen onderhevig sinds het van kracht is in 2013. Veranderingen kunnen structureel, procedureel of incidenteel van aard zijn. Dit onderzoek richt zich op het laatste, ofwel veranderingen op basis gepolitiseerde incidenten. En de weerga daarvan op de uitvoerbaarheid van beleid.

Moeilijker uit te voeren beleid door politisering lijkt een actueel probleem in Nederland. In september 2020 wordt uitvoerig aandacht besteedt aan een onderzoek van vakbond CNV tijdens een uitzending van Nieuwsuur naar aanleiding van de 'toeslagenaffaire' (Nieuwsuur, 2020). Tijdens dit onderzoek zijn meer dan 450 ambtenaren, werkzaam bij ambtelijke uitvoeringsorganisaties in 2019, geënquêteerd over uit te voeren beleid. Ruim 68% van de onderzochte ambtenaren zegt zelden of nooit te worden betrokken bij de uitwerking van wetgeving waardoor ambtenaren met 'onwerkbaar beleid opgezadeld' worden (Nieuwsuur, 2020). Ook de WNT heeft te maken met uitvoeringsorganisaties. Op basis van het onderzoek van de CNV bestaat de kans dat onwerkbaar beleid ook een probleem is bij de uitvoering van de WNT. Ambtenaren klagen o.a. over beleid dat 'makkelijk verkoopt' en populair of goed te communiceren is (Nieuwsuur, 2020). Ofwel, ambtenaren lijken te klagen over politisering van beleid en geven als gevolg dat hun betreffende wet moeilijker uit te voeren is. Of daadwerkelijk politisering van incidenten plaatsvindt binnen de WNT en wat de eventuele gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid daarvan, leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

‘In welke mate vindt politisering plaats van maatschappelijke incidenten binnen de Wet normering topinkomens en hoe beïnvloedt dit de uitvoerbaarheid van beleid?’

De onderzoeksvraag richt zich op maatschappelijke incidenten binnen de WNT, maar het gaat in de bestuurskundige literatuur over politisering van maatschappelijke incidenten en de gevolgen daarvan op de ambtelijke uitvoerbaarheid. De WNT wordt als casus genomen om vanuit een wijde academische blik in te zoomen op specifieke maatschappelijke incidenten

welke mogelijk gepolitiseerd zijn. De manier waarop de politiek omgaat met maatschappelijke incidenten binnen de WNT en de invloed die deze omgang heeft op de uitvoerbaarheid van beleid, zijn de specifieke bevindingen van dit onderzoek. Uiteindelijk worden deze bevindingen naar bredere algemene strekkingen vertaald. De wijze waarop dit onderzoeksproces is georganiseerd en gedocumenteerd, is hieronder te lezen in de leeswijzer.

1.4 Leeswijzer

Om tot een goed antwoord te komen op de onderzoeksvraag is het belangrijk om te starten vanuit een literaire basis in het theoretisch kader. Deze basis start met de bestuurskundige literatuur over politisering. Vervolgens wordt richting gegeven aan het brede begrip politisering door aan te sluiten op de thematiek van dit onderzoek. Deze thematiek gaat in het bijzonder over politiek van de aandacht en hiervoor wordt de aandachtscyclus van Downs (1972) gebruikt. Het theoretisch kader bevat daarnaast ook literatuur over de uitvoerbaarheid van beleid. Belangrijk hierbij is dat politisering als onafhankelijke variabele mogelijk invloed heeft op de uitvoerbaarheid van beleid als afhankelijke variabele. Het theoretisch kader eindigt met een synthese waarin de auteur de gebruikte literatuur samenvat in zijn eigen woorden.

Na het theoretisch kader wordt in de methodologie uiteengezet hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Hierin komt ter sprake welke centrale onderzoeksconcepten worden gehanteerd, welke indicatoren daarbij worden gebruikt en hoe deze worden onderzocht. Verder wordt verantwoord welke actoren zijn geïnterviewd en welke (interne) documentanalyses zijn geraadpleegd voor het vergaren van informatie.

Daarna worden in de casus drie maatschappelijke incidenten binnen de WNT uiteengezet. De drie maatschappelijke incidenten hebben respectievelijk betrekking op de mediasector, de onderwijssector en de veiligheidssector. In deze drie maatschappelijke incidenten staat centraal hoe het onderwerp is gepolitiseerd, hoe de politiek hierop reageert en wat de eventuele gevolgen zijn voor de wet- en regelgeving binnen de WNT.

In de analyse worden de casusbevindingen omtrent de WNT getoetst aan de hand van de literaire vertrekpunten van het theoretisch kader en de indicatoren van de methodologie. Ook wordt de casus getoetst aan de hand van de bevindingen van afgelegde interviews. In deze interviews hebben rijksambtenaren van de afdeling Topinkomens en Economische Advisering hun kennis gedeeld over de gevolgen van politisering op de uitvoerbaarheid van

(WNT-) beleid. De analyse is op dezelfde wijze gestructureerd als het theoretisch kader om systematisch de literatuur te toetsen per sector. Verder is in de analyse een schematische samenvatting van de onderzoeksbevindingen opgesteld. Hierin kan per sector worden bekeken wat het maatschappelijke incident betreft, tot welke politieke acties het heeft geleid en wat de gevolgen daarvan zijn op de uitvoerbaarheid van beleid.

Tot slot wordt in de conclusie expliciet antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Verder wordt in de discussie het verband tussen politisering en uitvoerbaarheid van beleid bekritiseerd. Tot slot volgen aanbevelingen voor nader onderzoek en beleidsaanbevelingen voor ambtenaren van de afdeling Topinkomens en Economische Advisering.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader staan twee onderwerpen centraal. Deze onderwerpen zijn politisering en uitvoerbaarheid van beleid. Allereerst wordt uiteengezet wat politisering is en welke kenmerken politisering heeft volgens de literatuur. Dit onderzoek gaat over de politisering van maatschappelijke incidenten en daarom worden de vijf kenmerken van de aandachtscyclus volgens Downs (1972) toegelicht en toegepast. Hierbij worden ook de drie criteria beschreven waaraan een maatschappelijk incident moet voldoen om in de aandachtscyclus terecht te komen. Vervolgens wordt uiteengezet wat uitvoerbaarheid van beleid betekent in dit onderzoek aan de hand van twee criteria. Tot slot eindigt het theoretisch kader met een synthese waarin de gebruikte literatuur aan elkaar wordt gekoppeld. In de synthese wordt beargumenteerd waarom in het bijzonder is gekozen voor de literatuur van o.a. Downs, 't Hart en van der Steen.

2.1 Politisering

In deze paragraaf wordt eerst een algemene definitie omtrent politisering geschetst volgens Hoogwerf (1975). Om te voorkomen dat politisering als 'containerbegrip' wordt gebruikt in dit onderzoek, is gekozen om politisering in het theoretisch kader af te bakenen naar de aandachtscyclus en de cyclusgevoeligheid volgens Downs. Hieronder volgt allereerst de klassieke omschrijving volgens Hoogwerf (1975):

'Politisering kan worden aangeduid als het ontstaan van politiek, de toeneming van de mate van politiek en het doordringen van politieke elementen in bepaalde sectoren van de maatschappij of in bepaalde opvattingen en gedragingen' (Hoogwerf, 1975: p.178).

Deze omschrijving formuleert een breed vertrekpunt en geeft aan dat in toenemende mate politiek doordringt in bepaalde sectoren van de maatschappij. Anthony Downs (1972) geeft een afbakening aan dit vertrekpunt en richt zich op een cyclus van aandacht voor maatschappelijke problematieken (Downs, 1972: 28-30). Dit onderzoek wil echter weten in welke mate politisering van maatschappelijke incidenten plaatsvindt. Het is daarom van belang om Downs' cyclus van aandacht als vertrekpunt te nemen en vervolgens te onderzoeken waar in de cyclus politisering plaatsvindt.

Volgens Downs (1972) weerspiegelt de publieke perceptie van de meeste crises in de Verenigde Staten niet de reële omstandigheden. In plaats daarvan start een systematische

cyclus waarbij het publieke belang aandacht krijgt op een manier waarin specifieke problematieken worden uitvergroot (Downs, 1972: 28). Volgens Downs (1972) vindt dit mechanisme ook plaats in vergelijkbare westerse democratieën. Dat kan dus betekenen dat maatschappelijke crises een vertekend beeld geven van de werkelijkheid en dat vooral de specifieke problematieken de publieke perceptie beïnvloeden. Downs (1972) noemt dit de 'issue attention cycle', ofwel de aandachtscyclus. De vijf fases van de aandachtscyclus wordt in de volgende deelparagraaf uiteengezet.

2.1.2 De aandachtscyclus

De aandachtscyclus kent vijf fases die elkaar chronologisch opvolgen, hoewel de volgorde in sommige gevallen ook kan variëren (Downs, 1972: 28-29). De vijf fases volgens Downs (1972) zijn de 'pre problem stage', 'alarmed discovery and euphoric enthusiasm', 'realizing the cost of significant progress', 'gradual decline of public interest' en tot slot de 'post-problem stage'. Hieronder worden de fases in chronologische volgorde toegelicht.

1. Pre problem stage

In deze fase is een maatschappelijk probleem nog niet bekend bij het grote publiek. Dit betekent dat het mogelijk is dat bepaalde wetenschappers of (kleine) actiegroepen problematieken van een specifiek maatschappelijk probleem hebben aangekaart, maar deze niet worden (h)erkend door de politiek, media en/of het publiek (Downs, 1972: 28). Volgens Downs (1972) is juist in deze fase het maatschappelijk probleem het meest problematisch. Voorbeelden in de Verenigde Staten zijn racisme, armoede en ondervoeding (Downs, 1972: 28).

2. Alarmed discovery and euphoric enthusiasm

In deze fase staan twee elementen centraal. Ten eerste wordt een maatschappelijk probleem bekend bij het grote publiek. Dit kan het gevolg zijn van bijvoorbeeld achtereenvolgende 'dramatische' gebeurtenissen zoals de 'armoede rellen' in de jaren 65 tot en met 67 in Amerikaanse getto's of door middel van andere gebeurtenissen waardoor het grote publiek en de politiek bekend wordt met een maatschappelijk probleem (Downs, 1972: 28). Vervolgens ontstaat euforie omdat een bepaald maatschappelijk probleem is ontdekt en dit leidt tot een gevoel van maakbaarheid om dit specifieke probleem op te lossen (Downs, 1972: 28).

3. Realizing the cost of significant progress

In deze fase ontstaat het besef wat de kosten zijn om een specifiek maatschappelijk probleem op te lossen. Volgens Downs (1972) gaat deze realisatie altijd gepaard met het besef dat de kosten relatief hoog zijn om het probleem op te lossen. Deze kosten zijn zowel financieel als sociaal van aard.

Het financiële heeft betrekking op middelen van de overheid en de burgers door middel van belastingen of andere constructies. Echter kunnen de sociale kosten ertoe leiden dat grote populaties hun gedrag (radicaal) moeten aanpassen (Downs, 1972: 28-29). Het aanpassen van gedrag kan ten koste gaan van tradities en gewoonten. Smog in Amerikaanse steden is bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem, maar om dat op te lossen moet de manier waarop Amerikanen zichzelf vervoeren drastisch veranderen. Echter is de 'autocultuur' verweven in het dagelijkse leven in de Verenigde Staten en daarom is het moeilijk voor (bepaalde) groepen mensen om zich aan gedragsveranderingen te committeren (Downs, 1972: 28-29).

4. Gradual decline of public interest

In deze fase domineren drie gevoelens omtrent een maatschappelijk probleem het grote publiek. Deze gevoelens leiden ertoe dat de algemene interesse in het maatschappelijke probleem geleidelijk afneemt (Downs, 1972: 29). De gevoelens zijn verschillend. Sommige mensen raken gedemotiveerd na het realiseren van de kosten (fase 3) om het probleem te verhelpen. Anderen raken juist gemotiveerd en zijn bereid het probleem aan te pakken. Tot slot raken sommigen verveeld met de thematiek van het maatschappelijke probleem waardoor de interesse afneemt. Overigens kunnen deze drie gevoelens ook door elkaar heen lopen, maar het leidt uiteindelijk tot een afname van de publieke interesse (Downs, 1972: 29)

5. Post-problem stage

In deze laatste fase is het maatschappelijke probleem 'vervangen' in de publieke aandacht door een ander maatschappelijk probleem. Aan deze laatste fase is specifiek beleid om het maatschappelijke probleem op te lossen, al dan niet met specifieke instituties, in het leven geroepen om met het maatschappelijke probleem om te gaan (Downs, 1972: 29-30). Dit betekent dat het maatschappelijke probleem niet meer de publieke aandacht domineert, maar

wel sporadisch het grote publiek kan bereiken als er significante progressie wordt geboekt door specifiek beleid (Downs, 1972: 29-30).

Belangrijk in deze aandachtscyclus is de vraag waar politisering plaats vindt van een maatschappelijk incident. Hiervoor is het begrip politisering volgens Hoogwerf (1975) beschreven en dit wordt uiteindelijk toegepast op de fases van de aandachtscyclus van Downs (1972). Echter, wat is precies een maatschappelijk incident of probleem? En wanneer komt deze dan in de aandachtscyclus terecht? Hieronder worden de drie factoren toegelicht die bepalen wat de cyclusgevoeligheid is van een maatschappelijk probleem.

2.1.3 Cyclusgevoeligheid

Volgens Downs (1972) komen niet alle maatschappelijke problemen terecht in de aandachtscyclus. De mate waarin een specifiek maatschappelijk probleem de kans heeft om in de aandachtscyclus te komen, wordt volgens Downs (1972) de cyclusgevoeligheid genoemd. Er zijn drie factoren die de 'cyclusgevoeligheid' bepalen van een maatschappelijk probleem (Downs, 1972: 30-31).

Ten eerste betreft het maatschappelijk probleem niet de meerderheid van de bevolking, maar treft het een specifieke minderheid in de samenleving (Downs, 1972: 30). Voorbeelden zijn armoede, fraude, drugsverslavingen of racisme. De slachtoffers van deze maatschappelijke problemen kunnen in absolute aantallen veel zijn, maar in relatieve getallen weinig. Volgens Downs (1972) gaat dit relatieve percentage tot ongeveer 15% van de samenleving.

Een tweede kenmerk is dat een maatschappelijk probleem een gevolg is van bepaalde (economische) voorzieningen waar een grote meerderheid of een zeer kleine doch machtige minderheid van profiteert (Downs, 1972: 30). Deze voorzieningen creëren dan te grote negatieve externe effecten waardoor de kans toeneemt dat dit maatschappelijke probleem de publieke aandacht trekt (Downs, 1972: 30).

Ten derde moet een maatschappelijk probleem 'het publiek' intrinsiek raken. Volgens Downs (1972) moet het publiek hiermee geconfronteerd worden met een bepaalde mate van dramatiek. Deze drama moet ervoor zorgen dat het publiek een maatschappelijk probleem interessant vindt, waardoor de media op haar beurt een bepaalde amusementswaarde kan creëren (Downs, 1972: 30-31).

2.2 Politisering en de effecten op de uitvoering

Politisering in dit onderzoek betekent dus het volgende. Ten eerste wordt het klassieke vertrekpunt genomen van Hoogwerf (1975). Vervolgens wordt deze toegepast op de aandachtscyclus van Downs (1972), mits dit een maatschappelijk incident betreft zoals Downs (1972) beschrijft in de cyclusgevoeligheid. Hiermee is het eerste deel van de onderzoeksvraag (in welke mate vindt politisering plaats van maatschappelijke incidenten) literair afgebakend.

Hoewel de gebruikte literatuur afbakening en literair inzicht biedt, is de onderzoeker zich bewust van het feit dat de literatuur gedateerd is. Vooral op het gebied van de snelheid waarin nieuws hedendaags wordt verspreid en de gevolgen daarvan op de beleidscyclus. Hiermee wordt gepoogd om de gedateerde literatuur aan te vullen met recente literatuur over de 24uursnieuwscyclus. Daarnaast wordt hiermee een literaire brug geslagen van politisering naar de uitvoerbaarheid van beleid

Volgens 't Hart en van der Steen (2012) is het ontstaan van de 24uursnieuwscyclus een belangrijke factor voor de verschuivende belangen binnen de beleidscyclus. Zo waren communicatieprocessen omtrent wetgeving voorheen aan de randen van de beleidscyclus te vinden, ofwel het begin en het einde. De inhoud van het beleid stond centraal en de communicatieprocessen waren formaliteiten. Echter zijn de communicatieprocessen nu essentieel waardoor binnen de (rijks)overheid de communicatie en voorlichting gecentraliseerd zijn en zich in het hart van de beleidscyclus bevinden ('t Hart en van der Steen, 2012: 78-80). Volgens 't Hart en van der Steen (2012) riskeren politici en ambtenaren door deze 24uurscyclus dat de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving in het geding komt.

De uitvoerbaarheid van beleid kan in het geding komen als wet- en regelgeving te veel wordt afgestemd op de 'communiqueerbaarheid'. Dit betekent dat als politici wet- en regelgeving doorvoeren om daarmee publiek wenselijk nieuws te creëren, dit ten koste kan gaan van de kwaliteit van de betreffende wet- en regelgeving. En hierdoor kan dus ook de uitvoerbaarheid van beleid in het geding komen ('t Hart en van der Steen, 2012: 80-83). Ofwel, als politisering plaatsvindt van maatschappelijke incidenten die de media domineren en politici op basis daarvan wet- en regelgeving veranderen, kan dit de uitvoerbaarheid van beleid beïnvloeden.

Dit betekent dat politisering (als onafhankelijke variabele) dus de uitvoerbaarheid van beleid (als afhankelijke variabele) kan beïnvloeden. Daarmee komt de laatste vraag van het theoretisch kader: wat is precies uitvoerbaarheid van beleid? En welke criteria gebruikt dit onderzoek om de uitvoerbaarheid van beleid tastbaar te maken? Hieronder wordt de uitvoerbaarheid van beleid uiteengezet.

2.3 Uitvoerbaarheid beleid

Politici voeren wet- en regelgeving door en dat wordt beschouwd als beleid. Ambtenaren zijn belast met de uitvoering van dit specifieke beleid. Welke factoren kunnen de uitvoerbaarheid van beleid in een democratische rechtstaat als Nederland meetbaar maken? Aan de hand van een tweetal kernfactoren wordt de uitvoerbaarheid van beleid toegelicht in deze paragraaf.

In een democratische rechtstaat worden beleidskeuzen idealiter op een legitieme manier doorgevoerd (Yesilkagit, 2016). Om de uitvoerbaarheid van beleid te 'meten', is het belangrijk om met twee factoren rekening te houden. Deze factoren zijn de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties en de algemene beleidscapaciteit. Beide factoren worden hieronder toegelicht.

Ten eerste is in een democratische rechtstaat de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties belangrijk als het gaat om de uitvoerbaarheid van beleid. Volgens Hemerijck (2003) heeft de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties betrekking op twee factoren: de wederzijdse bereidheid en toegankelijkheid tussen- en binnen overheidsorganisaties om samen te werken aan gemeenschappelijk beleid. Bereidheid betekent dat ambtenaren daadwerkelijk worden ingezet voor gemeenschappelijk beleid, ook als een afdeling of organisatie niet (eind)verantwoordelijk is voor het gemeenschappelijk beleid. Toegankelijkheid betekent dat afdelingen of organisaties toegang verlenen tot interne informatie of documentatie ten behoeve van het gemeenschappelijk beleid (Hemerijck, 2003: pp. 4-6). Dit betekent dat een afdeling van een overheidsorganisatie opdracht kan hebben om bepaald beleid uit te voeren terwijl niet alle informatie en middelen ter beschikking zijn. Het is dan van belang dat een afdeling binnen de eigen organisatie en/of met andere overheidsorganisaties kan samenwerken om alsnog tot de gewenste informatie en middelen te komen. Daarmee kan de samenhang tussen overheden ervoor zorgen dat beleid door middel van samenwerking kan worden uitgevoerd (Hemerijck, 2003: pp. 5-7).

Naast de samenhang is, voor de uitvoerbaarheid van beleid, belangrijk dat de beleids capaciteit van een afdeling of overheidsorganisatie voldoende is om het beleid uit te voeren. Dit houdt in dat ambtenaren bekwaam en gekwalificeerd moeten zijn om de beleidstaken uit te voeren (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011: 4-7). Hoewel hierin altijd belangrijk is om de precieze context te bestuderen van een ambtelijke afdeling, kan over het algemeen goed worden onderzocht of de uit te voeren beleidstaken kunnen worden gedragen. Fraanje en Herweijer (2013) voegen hieraan toe dat, mits er voldoende ambtelijke capaciteit is, ook ruimte ontstaat voor beleidsinnovatie. Dit betekent dat als ambtenaren voldoende tijd en gelegenheid hebben om hun primaire taken uit te voeren, zij ook de gelegenheid hebben om na te denken over het verbeteren van processen, beleid en andere ambtelijke aangelegenheden. Volgens Fraanje en Herweijer (2013) kan dit voorkomen aan het begin en einde van een (nieuw) kabinet of college, maar gaat het vooral om beleidsinnovatie tijdens de werkzaamheden buiten de politieke transitieperiodes. Voldoende ambtelijke capaciteit is dus belangrijk voor het uitvoeren van de 'standaard' beleidstaken, maar ook voor het mogelijk maken van beleidsinnovatie waarmee kan worden ingespeeld op (toekomstige) trends in het bestuurlijke landschap.

Samenvattend heeft de uitvoerbaarheid van beleid te maken met twee elementen. Ten eerste de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisatie. Ten tweede gaat het om de beschikbare beleids capaciteit. Als een van deze twee elementen in het geding is, betekent het voor beleid dat het in mindere mate uitvoerbaar is.

2.4 Synthese

In de synthese worden twee delen van het theoretisch kader uiteengezet. Allereerst wordt de gehanteerde literatuur beknopt samengevat in de woorden van de auteur. Hierin kiest de auteur bewust de literaire elementen waarvan hij denkt dat deze essentieel zijn in de beantwoording van de onderzoeksvraag. In het tweede deel van de synthese wordt beargumenteerd waarom de gehanteerde literatuur is gekozen en hoe deze verschillende literaire vertrekpunten aan elkaar zijn gekoppeld. De synthese wordt afgesloten met een theoretische veronderstelling.

2.4.1 Beknopte samenvatting

Een maatschappelijk probleem komt aan het licht en bereikt het grote publiek, de media en de politiek. In de publieke discussies raakt dit maatschappelijke probleem gepolitiseerd. Zowel

in de media als in de politieke arena domineert een gepolitiseerd incident over het betreffende onderwerp de agenda. Vervolgens leidt dit tot een gevoel van (wetgevende) maakbaarheid, waardoor de kans toeneemt dat een politieke entiteit dit specifieke incident wil oplossen met nieuwe wet- of regelgeving. In een democratie leidt dit tot een compromis van allerlei conflicterende politieke belangen. Deze compromiswet wordt uiteindelijk doorgevoerd waardoor de initiatief nemende politieke entiteit publiekelijk een probleem lijkt op te lossen. Echter leidt deze gepolitiseerde compromiswet tot verminderde uitvoerbaarheid in de (ambtelijke) praktijk. Dit is het gevolg van twee oorzaken. Ten eerste is het fundament van de compromiswet gebaseerd op het oplossen van een specifiek incident in plaats van een structureel probleem. Ten tweede is het kwalitatief doorlopen van de beleidscyclus in het geding gekomen omdat de initiatiefnemende politieke entiteit hiervoor onvoldoende aandacht en tijd aan heeft besteed. Vervolgens komt de wet erdoor en is de kans groot dat bepaalde ambtelijke organisaties de wet moeten uitvoeren. Het feit dat de wet hoofdzakelijk is gebaseerd op het oplossen van een incident in plaats van een specifiek probleem, zorgt uiteindelijk voor (een toenemende mate van) moeilijk uit te voeren beleid.

2.4.2 Toelichting gehanteerde literatuur

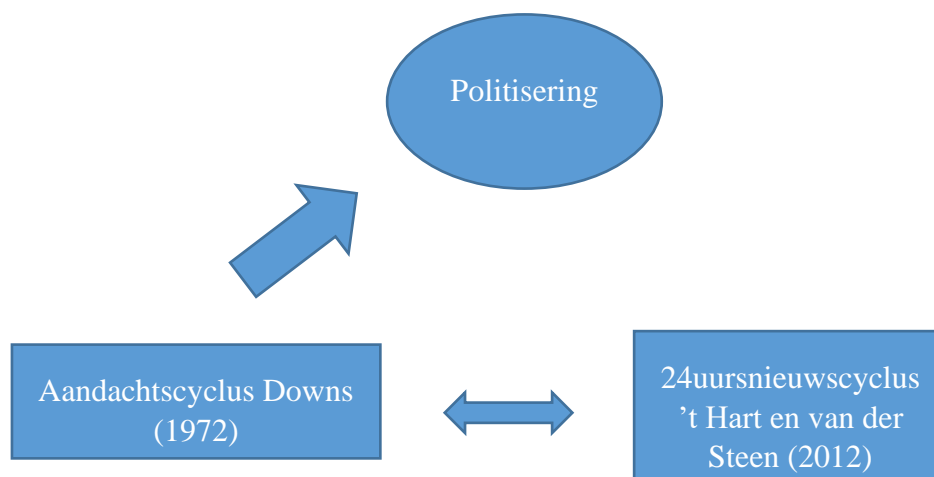
De aandachtscyclus van Downs (1972) is één van de belangrijkste literaire vertrekpunten van het theoretisch kader, in het bijzonder omtrent het onderzoeksconcept politisering. Echter, waarom kiest de auteur niet voor andere literatuur? Zo hebben Breeman en Timmermans (2008) bijvoorbeeld in hun onderzoek de agendavorming van het Nederlandse milieubeleid geanalyseerd. Ook biedt Mortensen (2010) actuele en treffende inzichten m.b.t. politieke aandacht en publiek beleid.

De doorslag om voor de aandachtscyclus van Downs (1972) te kiezen is te danken aan twee elementen. Ten eerste biedt de aandachtscyclus gedetailleerde inzichten over de fases die een gepolitiseerd maatschappelijk probleem doorgaat. Deze basis is overigens ook terug te lezen in de stukken van Mortensen (2010) en Breeman en Timmermans (2008). Daarnaast is de literatuur van Downs (1972) gebalanceerd. Dit betekent dat er voldoende literaire aandacht is voor zowel het type maatschappelijke probleem en de bijbehorende ontwikkeling van het probleem, als ook de wijze waarop de politiek en de publieke aandacht omgaat met dat maatschappelijke probleem. Voor de hoofdvraag van dit onderzoek sluit de gebalanceerde doch gedetailleerde literatuur van Downs (1972) goed aan. In het bijzonder sluit de alarmed discovery phase goed aan op het onderzoeksconcept politisering. Dit is te danken aan het feit

dat in de alarmed discovery phase door nationale media-aandacht een gevoel van politieke maakbaarheid ontstaat.

De auteur van dit onderzoek is zich verder bewust van het feit dat de literatuur van Downs (1972) gedateerd is. In het jaar 2021 bestaan verscheidene nieuwsbronnen, speelt sociale media een grote rol en is de informatievoorziening wezenlijk anders dan in de jaren 70. Daarom is de auteur op zoek gegaan naar een recente theorie die dit element uiteenzet en koppelt aan de beleidscyclus. Dit is gedaan met de theorie van 't Hart en van der Steen (2012) omtrent de 24uursnieuwscyclus. In de illustratie hieronder is daarom een wederzijdse pijl te zien van Downs naar 't Hart en van der Steen. Dit betekent dat hoofdzakelijk de literatuur van Downs wordt gebruikt met als aanvulling de 24uursnieuwscyclus. Vandaar dat de pijl naar politisering vertrekt vanaf de aandachtscyclus van Downs.

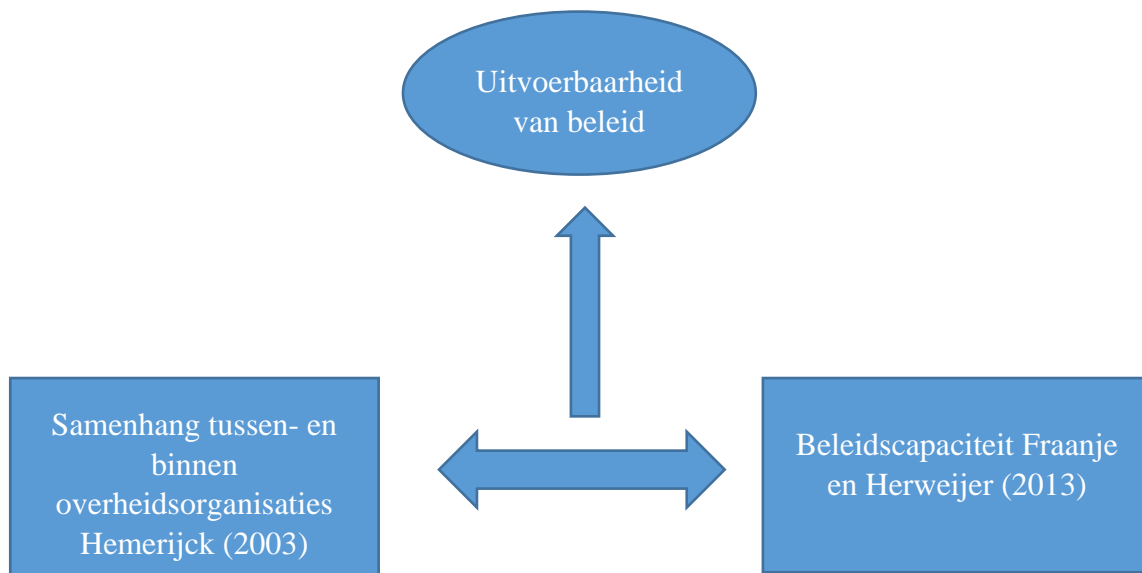
Illustratie 2: politisering



Wat betreft de uitvoerbaarheid van beleid is bewust gekozen voor literatuur van Nederlandse academici. De casus van dit onderzoek heeft betrekking op de Wet normering topinkomens en het zijn uiteindelijk de Nederlandse rijksambtenaren die zijn geïnterviewd omtrent de uitvoerbaarheid van beleid. Ook is interdepartementale samenwerking essentieel voor het jaarlijks publiceren van de WNT-jaarrapportage. Daarom is in het bijzonder gekozen voor de literatuur van Hemerijck (2003). Hierin staat de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties in Nederland centraal. Daarnaast is gekozen voor de literatuur van

Fraanje en Herweijer (2013) omdat hierin gedetailleerd wordt ingegaan op de beleids capaciteit. De beleids capaciteit is belangrijk om de dagelijkse gang van zaken te kunnen uitvoeren en in te spelen op toekomstige beleidstrends. In de illustratie hieronder zijn de bronnen voor de uitvoerbaarheid van beleid schematisch weergegeven. In illustratie 3 is zichtbaar dat de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties even zwaar wordt gewogen als de beleids capaciteit. Vandaar dat hier ook een wederzijdse pijl is van en naar de literaire vertrekpunten. Anders dan bij illustratie 2, waar de literatuur van Downs dominant is dan van 't Hart en van Steen, wordt in illustratie 3 de pijl vanaf het midden naar het onderzoeksconcept getrokken omdat de literaire vertrekpunten in evenwicht zijn met elkaar.

Illustratie 3: uitvoerbaarheid van beleid



2.4.3 Verband politisering en uitvoerbaarheid van beleid

Tot slot het verband tussen de variabelen politisering en uitvoerbaarheid van beleid. Dit onderzoek gaat er van uit dat politisering als onafhankelijke variabele invloed kan uitoefenen op de uitvoerbaarheid van beleid als afhankelijke variabele. Deze veronderstelling vloeit voort uit de literatuur. Hieronder de toelichting.

Allereerst is het belangrijk om te onderbouwen waarom een maatschappelijk probleem in de alarmed discovery phase leidt tot politisering. Om dit verband te begrijpen is het belangrijk om te weten welke twee elementen de alarmed discovery phase kenmerken. Ten eerste wordt een maatschappelijk probleem bekend bij het grote publiek door verscheidene (nationale)

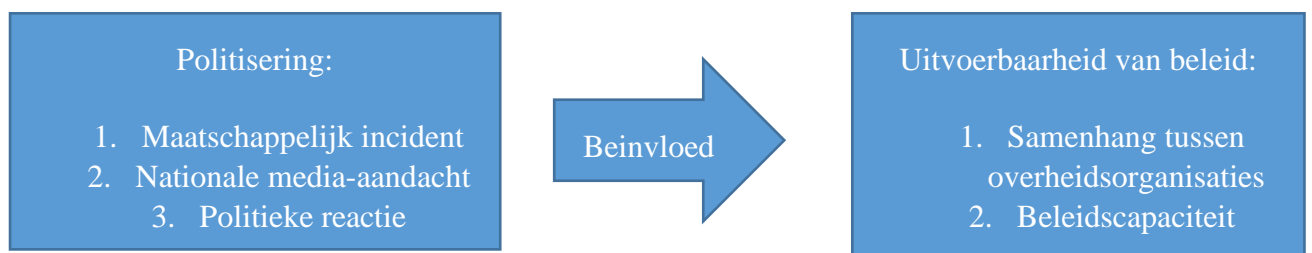
media. Dit kan het gevolg zijn van achtereenvolgende ‘dramatische’ gebeurtenissen of door gebeurtenissen waardoor het grote publiek bekend wordt met een maatschappelijk probleem waarbij de politiek ook betrokken raakt (Downs, 1972: 28). Vervolgens ontstaat euforie omdat een bepaald maatschappelijk probleem is ontdekt, waardoor een gevoel van maakbaarheid ontstaat om dit specifieke probleem op te lossen (Downs, 1972: 28).

Politici die het gevoel krijgen om een specifiek probleem op te lossen, kunnen gebruik maken van hun wetgevende bevoegdheid. Als dit uiteindelijk leidt tot wetgeving naar aanleiding van media-aandacht voor een bepaald maatschappelijk probleem, kan deze specifieke wetgeving leiden tot een bemoeilijking in de uitvoeringsfase. In het bijzonder als de specifieke wet tot stand is gekomen op basis van incidenten, wat dikwijls geen goede basis betreft voor kwalitatieve wetgeving (’t Hart en van der Steen, 2012: 80-83).

De theoretische veronderstelling van de gehanteerde literatuur is als volgt:

Wanneer wet- en regelgeving wordt gewijzigd o.b.v. maatschappelijke incidenten waar de nationale media aandacht aan schenken (politisering), kan dit de uitvoerbaarheid van die wet- of regelgeving (kortweg beleid) beïnvloeden. In de illustratie hieronder is te zien dat politisering de uitvoerbaarheid van beleid beïnvloed.

Illustratie 4: effect politisering op uitvoerbaarheid van beleid



3. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde onderzoeksmethoden en technieken uiteengezet en verantwoord. Allereerst worden de onderzoeksconcepten en bijbehorende indicatoren uiteengezet. Vervolgens wordt verantwoord hoe deze onderzoeksconcepten worden gemeten en welke methodiek hierbij wordt gebruikt. Tot slot wordt verantwoord waarom in het bijzonder voor de casus van de Wet normering topinkomens is gekozen.

3.1 Centrale onderzoeksconcepten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste onderzoeksconcepten van dit onderzoek. Dit betekent dat de onderzoeksconcepten worden uiteengezet en geconceptualiseerd. Vervolgens wordt uiteengezet wat de indicatoren zijn om deze onderzoeksconcepten te onderzoeken. Met andere woorden: wát wordt precies onderzocht? Aan het einde van deze paragraaf is in tabel 1 een schematische samenvatting te vinden.

3.1.1 Onderzoeksconcepten

Politisering en uitvoerbaarheid van beleid zijn de centrale onderzoeksconcepten. Volgens Bryman (2012) kunnen onderzoeksconcepten effecten hebben op elkaar. Het concept dat (mogelijk) effect heeft op een ander concept, wordt de onafhankelijke variabele genoemd. Het concept dat (mogelijk) wordt beïnvloed door de onafhankelijke variabele wordt de afhankelijke variabele genoemd volgens Bryman (2012). Belangrijk in dit onderzoek is dat politisering de onafhankelijke variabele is en de uitvoerbaarheid van beleid de afhankelijke variabele. Dit betekent dat (de mate van) politisering mogelijk de uitvoerbaarheid van beleid beïnvloed. Hieronder de conceptualisering.

Politisering in dit onderzoek komt voort uit drie literaire vertrekpunten. Ten eerste wordt de klassieke begripsafbakening van Hoogwerf (1975) gebruikt. Deze begripsafbakening wordt vervolgens toegepast op de aandachtscyclus van Downs (1972) en in het bijzonder op de alarmed discovery phase. In de alarmed discovery phase gaat het namelijk om nationale media-aandacht voor een maatschappelijk incident en daarbij de ontwikkeling van een gevoel van politieke maakbaarheid. Het maatschappelijk incident wordt gemeten aan de hand van de cyclusgevoeligheid volgens Downs (1972). Vervolgens wordt het concept politisering aangevuld met de recente studie omtrent de 24uursnieuwscyclus van 't Hart en van der Steen (2012). Ten eerste omdat de media uit de jaren 70 niet hetzelfde is als nu. Ten tweede omdat het in de 24uursnieuwscyclus ook gaat over de verkorte beleidscyclus en de negatieve gevolgen van 'incidentenpolitiek' op de kwaliteit van wetgeving.

Uitvoerbaarheid van beleid heeft te maken met twee elementen. Ten eerste gaat het over de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties en de beleidscapaciteit. Ten tweede gaat het over de beschikbare beleidscapaciteit. Deze factoren worden getoetst aan de beleidswerkelijkheid omtrent de WNT op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering. Deze beleidswerkelijkheid komt voort uit afgenomen diepte-interviews van rijksambtenaren en interne documentanalyses.

Nu duidelijk is wat de onderzoeksconcepten zijn en wat zij inhouden, volgen nu de indicatoren waaraan de onderzoeksconcepten worden getoetst in het onderzoek. Ofwel, de indicatoren geven aan wat precies wordt gemeten m.b.t. de onderzoeksconcepten.

3.1.2 Indicatoren

Politisering heeft drie literaire elementen. Vanuit die drie literaire elementen vloeien de indicatoren voort.

Het eerste element (het ontstaan van politiek) komt voort uit de begripsafbakening van Hoogwerf (1975). Dit wordt gemeten aan de hand van politieke reacties. Een politieke reactie kan zijn dat een politicus zich uitlaat over een bepaald incident, wet- en regelgeving doorvoert of afstand neemt van het politieke ambt.

Het tweede element heeft betrekking op een maatschappelijk incident. Ten eerste treft het maatschappelijke incident niet de meerderheid van de bevolking, maar treft het een specifieke minderheid in de samenleving. Bijvoorbeeld uitwonende studenten in Den Haag of amateurvoetballers onder de 18 jaar in Zuid-Holland. Ten tweede profiteert een grote meerderheid of een machtige minderheid van een (economische) voorziening. De derde indicator is dat een bepaalde mate van dramatiek meespeelt zodat het maatschappelijke incident ‘amusementswaarde’ heeft voor de media.

Het laatste element komt voort uit de aandachtscyclus en in het bijzonder de alarmed discovery phase. De eerste indicator hierbij is dat het maatschappelijke probleem bekend wordt bij het grote publiek door berichtgeving van nationale media. Een tweede indicator is dat in deze specifieke fase een verantwoordelijke politicus met een reactie komt, zoals beschreven in het eerste element van Hoogwerf (1975). Belangrijk bij deze laatste indicator is dat de politieke reactie komt nadat een maatschappelijk incident bekend is geworden bij het grote publiek.

De uitvoerbaarheid van beleid heeft twee literaire elementen waaruit de indicatoren uit voortkomen.

Het eerste element betreft de samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties. De eerste indicator hierbij is de bereidheid van ambtenaren om samen te werken met andere publieke afdelingen of organisaties ten behoeve van gemeenschappelijk beleid. Hierbij wordt in het bijzonder gemeten óf en zo ja, hoeveel ambtenaren worden ingezet om te werken aan de WNT-jaarrapportage. De WNT-jaarrapportage is een verantwoordingsdocument waaraan alle ministeries een bijdrage aan moeten leveren. Een tweede indicator hierbij is de toegankelijkheid van informatie. Hierbij wordt gemeten óf en zo ja welke informatie (interdepartementaal) wordt gedeeld om te werken aan gemeenschappelijk beleid.

Het tweede element betreft de beleidscapaciteit. Hieraan zijn ook twee indicatoren aan gekoppeld. De eerste indicator meet in hoeverre de afdeling Topinkomens en Economische Advisering voldoende Fte's ter beschikking heeft om de primaire beleidstaken uit te kunnen voeren. De tweede indicator meet in hoeverre de afdeling Topinkomens en Economische Advisering ruimte heeft voor beleidsinnovatie. Ofwel, in hoeverre wordt ingespeeld op toekomstige beleidstrends en hoeveel ambtenaren zijn hiermee bezig? In tabel 1 hieronder is een schematische samenvatting te vinden van de onderzoeksconcepten, de literaire basis en de bijbehorende indicatoren.

Tabel 1: onderzoeksconcept en indicatoren

Onderzoeksconcept	Literair element	Indicatoren
Politisering (onafhankelijke variabele)	<ul style="list-style-type: none"> - Ontstaan van politiek - Maatschappelijk incident - De aandachtscyclus 	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke handelingen - Meerderheid v.d. bevolking of numerieke machtige minderheid profiteert van voorziening - Mate van dramatiek - Maatschappelijk incident bekend bij het grote publiek door nationale media
Uitvoerbaarheid van beleid (afhankelijke variabele)	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhang tussen- en binnen overheidsorganisaties - Beleidscapaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereidheid van ambtenaren om interdepartementaal samen te werken aan gemeenschappelijk beleid - Toegankelijkheid van informatieverlening - Voldoende Fte's ter beschikking voor primaire taken - Gelegenheid voor beleidsinnovatie en inspelen toekomstige trend

3.2 Onderzoeksmethodiek

De onderzoeksconcepten en indicatoren hebben inzicht gegeven in wat er precies wordt gemeten. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe deze onderzoeksconcepten worden onderzocht en gemeten in het onderzoek. Dit wordt gedaan door allereerst in te gaan op de casestudie. Vervolgens wordt verantwoord waarom daarbij kwalitatieve onderzoeksmethodieken worden gebruikt. Tot slot volgt de betrouwbaarheid, repliceerbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2.1 Casestudie

De mediaberichtgeving omtrent de Wet normering topinkomens en de afdeling Topinkomens en Economische Advisering (TEA) wordt als casus gebruikt. Volgens Bryman (2012) gaat het daarom om een 'single case study', ofwel een enkele casus. Dit biedt een aantal voordelen. Als een 'single case study' wordt onderzocht met diepte-interviews en documentanalyses biedt dit een goed vertrekpunt voor diepgaande en kwalitatieve informatie uit het onderzoeksveld (Bryman, 2012: 66). Dit betekent dat een single case study de mogelijkheid geeft om gedetailleerde informatie vanuit de beleidspraktijk te vergaren en te begrijpen. In dit specifieke geval gaat het om een combinatie van mediaberichtgevingen

omtrent de WNT aangevuld met informatie en ervaringen van rijksambtenaren werkzaam op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering en toezichhouders. De mediaberichtgeving wordt gebruikt om het gedeelte omtrent politisering te analyseren. Daarom is het belangrijk om maatschappelijke problematieken omtrent de WNT welke de publieke aandacht hebben getrokken, op te zoeken en te beschrijven in de casus. Voor de uitvoerbaarheid van beleid wordt een andere informatiebron gebruikt. Door middel van interne documentanalyses en gerichte vragen vanuit de gebruikte cases, worden interviews voorbereid om de uitvoerbaarheid van beleid te onderzoeken. Deze interviews worden afgelegd bij rijksambtenaren welke dagelijks belast zijn met het uitvoeren van de WNT. Deze ambtenaren hebben een toezichhoudende, beleidsuitvoerende en interdepartementale rol. Door deze combinatie aan kwalitatieve onderzoeksmethodieken zorgvuldig uit te voeren, verwacht dit onderzoek om politisering binnen de WNT te onderzoeken en daarbij te begrijpen in welke mate dit effect heeft op de uitvoerbaarheid van beleid. In de tabel hieronder is de methodiek schematisch weergegeven.

Tabel 2: onderzoeksconcepten en onderzoeksmethodiek

Onderzoeksconcept	Type variabele	Type kwalitatieve onderzoeksmethodiek
Politisering	Onafhankelijke variabele	Casestudie: maatschappelijke problematieken binnen de WNT beschreven in de casus aan de hand van mediaberichtgeving
Uitvoerbaarheid van beleid	Afhankelijke variabele	Documentanalyses en diepte-interviews: de gevolgen van de maatschappelijke problematieken binnen de WNT toetsen aan de hand van diepte-interviews van verantwoordelijke rijksambtenaren

Er zijn ook kritieken op de single case study. De belangrijkste kritiek is dat een single case study niet de mogelijkheid biedt om de vergaarde informatie te generaliseren naar een bredere populatie. (Bryman, 2012: 68-71). Dit is te wijten aan het feit dat de kans op informatieve toevalligheden te groot zijn. Ook bestaat de kans op vooringenomenheid door de onderzoeker in de loop van de tijd. Dit is te wijten aan het feit dat de onderzoeker zich vaak een langere tijd concentreert op één casus en hierdoor te nauw betrokken raakt met het onderzoeksobject (Bryman, 2012: 69). Echter kunnen single case studies, mits gedetailleerde en diepgaande kwalitatieve informatie is vergaard, nieuwe literaire vertrekpunten bieden. Daarnaast zijn

single case studies ook vaak een aanleiding van een groter en breder opgezet onderzoek naar specifieke onderzoeksconcepten vanwege de diepgaande informatie die het kan opleveren (Bryman, 2012: 70-72).

3.2.2 Kwalitatieve onderzoeksmethodiek

Kwalitatieve onderzoeksmethodiek wordt volgens Bryman (2012) toegepast in onderzoeken waarin wordt gezocht naar interpretaties, gedetailleerde beschrijvingen en ervaringen van actoren (Bryman, 2012: 52). Middelen volgens Bryman (2012) om tot gedetailleerde kwalitatieve informatie te komen zijn o.a. diepte-interviews, observaties en (interne) documentanalyses. Binnen deze onderzoeksmethodieken zijn veel varianten. Een diepte-interview kan bijvoorbeeld gestructureerd, semigestructureerd of helemaal niet gestructureerd van aard zijn (Bryman, 2012: 471-472). Verder is volgens Bryman (2012) van belang of het onderzoek inductief of deductief van aard is. Dit onderzoek is deductief van aard omdat de literatuur in het theoretisch kader een literair vertrekpunt/kader legt voor het onderzoek. Dit neemt echter niet weg dat in de analyse ruimte is gelaten voor informatie dat op voorhand niet was gekaderd door de literatuur, maar wel relevant is in het licht van politisering en de uitvoerbaarheid van beleid. Volgens Bryman (2012) is het in zekere mate ook te verwachten dat inductieve informatie wordt gegenereerd tijdens een kwalitatief onderzoek. Echter is deze inductieve informatie vaak marginaal van aard.

3.2.3 Betrouwbaarheid, repliceerbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid in wetenschappelijk onderzoek gaat over de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten zijn bepaald door toevalligheden (Bryman, 2012: 46). Ofwel, in hoeverre spelen toevalsfactoren en toevalligheden van onderzoeksresultaten wel of geen rol in dit onderzoek? Als een onderzoek een hoge mate van betrouwbaarheid geniet, dan zouden in hoofdlijnen dezelfde onderzoeksresultaten moeten worden opgemerkt als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd. Dit onderzoek geniet een hoge mate van betrouwbaarheid omdat de onderzochte actoren, documenten en nieuwsberichten specifiek van aard zijn. De nieuwsberichten en diepte-interviews hebben gedetailleerde informatie opgeleverd over de specifieke fases van de aandachtscyclus. Tegelijkertijd hebben de nieuwsberichten en diepte-interviews specifieke informatie opgeleverd omtrent de drie factoren van de cyclusgevoeligheid. Tot slot hebben voornamelijk de diepte-interviews, de vrije observatie en interne documentanalyses informatie opgeleverd over de uitvoerbaarheid van beleid. Echter, mocht de WNT wezenlijk veranderen, de capaciteit van de toezichthouders significant toe- of

afnemen en/of het aantal WNT-instellingen buitengewoon toe- of afnemen, dan kan de betrouwbaarheid omtrent de uitvoerbaarheid van beleid in het geding komen. Uitgaande van het incrementele proces in de publieke sector, worden deze grote veranderingen niet verwacht waardoor de uitkomsten van dit onderzoek eniger tijd betrouwbaar zijn.

De repliceerbaarheid in wetenschappelijk onderzoek gaat over de vraag in hoeverre hetzelfde onderzoek vergelijkbare resultaten oplevert als het wordt toegepast op een andere casus (Bryman, 2012: 47). Het lijkt hiermee op de betrouwbaarheid, maar de aandacht wordt gelegd op de casus. Dit onderzoek gaat over politisering binnen de WNT en de gevolgen daarvan op de uitvoerbaarheid van beleid. Om de repliceerbaarheid te testen moet ongeveer hetzelfde onderzoek moeten worden toegepast op andere (vergelijkbare) cases. Belangrijk voor de repliceerbaarheid van dit onderzoek zijn de gehanteerde onderzoek indicatoren van de onderzoeksconcepten. Als dezelfde indicatoren worden gebruikt in een vergelijkbaar onderzoek, dan is de kans groot dat vergelijkbare onderzoeksresultaten worden opgedaan.

Tot slot de validiteit. De validiteit gaat over de mate waarin de onderzoeksconcepten daadwerkelijk worden gemeten en onderzocht (Bryman, 2012: 47). Voor dit onderzoek staan politisering (de aandachtscyclus en cyclusgevoeligheid) en uitvoerbaarheid van beleid centraal. De validiteit voor dit onderzoek gaat daarom over de mate waarin de drie onderzoeksconcepten worden onderzocht. In het geval van de aandachtscyclus zijn nieuwsberichten nodig omtrent de WNT. Deze nieuwsberichten worden in wisselwerking aangevuld met diepte-interviews en/of documentanalyses, maar de berichtgeving in de media staat centraal. Vervolgens kunnen de literaire inzichten en verdiepingen worden toegepast op dit onderzoeksconcept. Voor de cyclusgevoeligheid geldt hetzelfde. De berichtgeving in de media omtrent de WNT staat centraal, maar aanvullingen kunnen worden gedaan door middel van interviews en documentanalyses. Tot zover politisering. Voor de uitvoerbaarheid van beleid is hoofdzakelijk onderzoek gedaan vanuit het perspectief van de ambtenaren. De validiteit omtrent de uitvoerbaarheid van beleid gaat daarom enkel over de belevenis van ambtenaren. Echter worden in de interviews vragen gesteld naar aanleiding van specifieke incidenten omtrent de WNT in de media en de mogelijke gevolgen daarvan op de beleidspraktijk. Ook hier is daarom een wisselwerking te zien tussen interviews, documentanalyses en de berichtgeving in de media.

3.3 Operationalisatie onderzoek

In deze laatste paragraaf worden de gebruikte documenten en de uitgevoerde interviews verantwoord. De operationalisatie gaat gepaard met de mogelijkheden van de onderzoeker. De onderzoeker heeft fulltime stagegelopen op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering (hierna: TEA), onderdeel van het ministerie van BZK, in de periode van september 2020 tot en met maart 2021. Naast dat de onderzoeker hiermee beleidservaring kon opdoen, is de stage ook gebruikt om onderzoeksmogelijkheden binnen specifieke casuïstiek mogelijk te maken ten tijde van de Coronacrisis. Alle gebruikte documenten en afgelegde interviews worden hieronder verantwoord en toegelicht.

3.3.1 Verantwoording documenten

De documenten hieronder zijn opgenomen als bijlagen van dit onderzoek. Deze documenten zijn gebruikt om interviews voor te bereiden, verdieping te vinden in de uitvoerbaarheid van beleid, gepolitiseerde thema's te zoeken en specifieke wijzigingen van wet- en regelgeving op te zoeken. Een aantal indicatoren van politisering zijn getoetst aan deze documenten.

Eenheid toezicht WNT (2020), '*Kamerbrief evaluatie Wet normering topinkomens 2015-2020*': document 1.

Eenheid toezicht WNT (2020), '*Overkoepelend eindrapport tweede wetsevaluatie WNT 2016-2020*': document 2.

Eenheid toezicht WNT (2019), '*Toezichts- en handhavingsbeleid Eenheid toezicht WNT 2019*': document 3

3.3.2 Verantwoording interviews en vrije observatie

De geïnterviewde correspondenten zijn allen werkzaam op de afdeling Topinkomens en Economische Advisering van het ministerie van BZK. De functies zijn respectievelijk jurist, beleidsmedewerker, afdelingshoofd/toezichthouder en beleidscoördinator. Deze correspondenten zijn hoofdzakelijk geïnterviewd om de indicatoren van uitvoerbaarheid van beleid te toetsen. Tot slot is een vrije observatie gedaan van het belangrijkste wekelijkse overleg. Deze observatie is gebruikt om de interviews voor te bereiden.

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 1: correspondent 1

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 2: correspondent 2

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 3: correspondent 3

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 4: correspondent 4

Topinkomens en Economische Advisering (2020), vrije observatie VTO

3.4 Verantwoording casus

In deze laatste paragraaf wordt kort de casus verantwoord. De casus bestaat praktisch uit drie verschillende maatschappelijke incidenten welke gerelateerd zijn aan de WNT. Dit betekent dat alle drie de incidenten als directe aanleiding hebben dat een (top)functionaris in opspraak komt vanwege zijn of haar bezoldiging in het kader van de WNT. Hoewel een tal van verschillende incidenten binnen de WNT hebben plaatsgevonden, is toch bewust voor deze drie gevallen gekozen. Deze keuze is gemaakt aan de hand van twee redenen.

Ten eerste is gekeken naar verschillende sectoren waar de WNT betrekking op heeft. Voor de WNT zijn in totaal 12 ministers (en dus ministeries) verantwoordelijk voor hun WNT-instellingen en bijbehorende sectoren (Eenheid toezicht WNT 2020: document 2). Daarom is geprobeerd om zoveel mogelijk variatie te behouden met betrekking tot de problematieken. Dit resulteert in recente maatschappelijke incidenten met betrekking tot de WNT in de mediasector, onderwijssector en veiligheidssector.

Ten tweede is gekeken naar de reactie van de politiek en de minister in het bijzonder. Bij de mediasector heeft de minister voorgesteld om de reikwijdte van de WNT zowel in de breedte als de diepte te vergroten. In de onderwijssector heeft de minister ook de wet veranderd naar aanleiding van een incident binnen de WNT. Echter is hierbij niet de WNT gewijzigd, maar de onderwijswet. In de veiligheidssector is naar aanleiding van een incident omtrent een overmatige bezoldiging een moreel appel gedaan door de toenmalig verantwoordelijke minister. Deze drie verschillende aanpakken door de ministers m.b.t. de maatschappelijke incidenten is interessant voor dit onderzoek omdat kan worden onderzocht wat de eventuele verschillende en overeenkomstige gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid.

4. Casusbeschrijving

De casus staat in het teken van gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan de WNT en de aandacht hebben getrokken van de nationale media en politiek. De eerste gebeurtenis beschrijft de commotie omtrent het salaris van Matthijs Van Nieuwkerk. Daarnaast wordt een overmatige bezoldiging, waarbij de publieke aandacht werd getrokken, beschreven vanuit de onderwijssector. Hierbij gaat het om ex-directeur Soner Atasoy van het Cornelius Haga Lyceum. Tot slot volgt de commotie over de beloningen van oud-politiefchef Bernard Welten. In alle drie de gevallen wordt de wijze waarop de commotie is ontstaan, de reactie vanuit de politiek en de wijze waarop de publieke aandacht is afgenomen beschreven.

4.1 De mediasector

Begin maart 2019 tippen ‘Hilversumse media ingewijden’ de Telegraaf over het salaris van Matthijs Van Nieuwkerk (De Telegraaf, 2019). Dat is niets nieuws, want Van Nieuwkerk was al vaker in opspraak vanwege zijn salaris bij de publieke omroep, waar hij minimaal drie keer zoveel verdiende dan toegestaan volgens de WNT-norm. Als reactie op deze aanhoudende ophef had BNNVARA met ingang van 2019 een nieuw contract opgesteld voor Van Nieuwkerk met een jaarsalaris van ongeveer gelijke hoogte als dat van de minister-president (NOS, 2019). Echter, volgens de Telegraaf (2019) omzeilen Van Nieuwkerk en BNNVARA het WNT-plafond door allerlei interne en externe constructies binnen de NPO in samenwerking met private productiebedrijven. Het gevolg is aanhoudende publieke aandacht in het nieuws, in talkshows, op sociale media, tijdens politieke debatten en algemene maatschappelijke verontwaardiging (Volkskrant, 2019). Dit leidt tot ergernis en woede bij ‘verantwoordelijk’ minister Slob (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en vrijwel de gehele Tweede Kamer (NOS, 2019). Kamerbreed wordt gesproken over een schande. De landelijke politici vinden het schandalig dat publiek geld wordt besteed aan individuele topsalarissen, terwijl de bedoeling is dat het publieke geld wordt besteed aan het maken van kwalitatieve programma's. Minister Slob vat de ergernis van de Tweede Kamer samen en start verscheidene onderzoeken naar aanleiding van het topinkomen van Matthijs Van Nieuwkerk (NOS, 2019). Hierna is het een aantal maanden stil over het salaris Van Nieuwkerk en de commotie daarover in de Tweede Kamer.

De stilte wordt doorbroken door minister Slob in september 2020. De minister deelt drie onderzoeksrapporten met de Tweede Kamer omtrent de WNT naar aanleiding van de

incidenten en ophef omtrent Van Nieuwkerk (Rijksoverheid, 2021). In de Kamerbrief zijn de volgende drie rapporten te vinden:

- Validatie begroting landelijke uitrol regionale vensters door onderzoeksbureau Dialogic (Kamerbrief, 2020: p.1);
- Onderzoek regulering distributievergoeding door een consortium van onderzoeksbureaus onder leiding Dialogic (Kamerbrief, 2020: p.1);
- Bezoldigingssystematiek bestuurders publieke mediadomein door onderzoeksbureaus Panteia en AWW (Kamerbrief, 2020: p.1)

Hierin valt op dat minister Slob door middel van een ministeriele regeling twee wijzigingen wil doorvoeren in het kader van de WNT op de mediasector. Ten eerste wil hij een verdere verlaging van de maximale bezoldigingsnorm. Ten tweede wil hij ook de regionale media-instellingen onder de WNT laten vallen. Dit betekent dat de WNT haar reikwijdte gaat verbreden en de normen gaat verlagen naar aanleiding van de aanhoudende commotie omtrent het salaris van Van Nieuwkerk. Verder valt vooral de argumentatie van minister Slob op. De minister beargumenteert zijn handelen door te verkondigen dat ‘al geruime tijd in de samenleving en politiek de behoefte bestaat om de beloningen van bestuurders binnen de publieke omroep verder te reguleren’ (Kamerbrief, 2020: p.2). Vanaf 1 januari 2021 is dit nieuwe beleid van minister Slob van kracht en de kou is voorlopig weer uit de lucht (Kamerbrief, 2020: p.2).

4.2 De onderwijssector

In 2018 heeft de directeur van het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam de WNT-norm van 118.000 euro per jaar overschreden (Trouw, 2019). Daarnaast zou de directeur zijn twee familieleden, tevens collega's, overmatig hebben bezoldigd. Dit betekent dat ongeveer een derde van het totale schoolbudget van 410.000 euro is besteed aan directeur Atasoy, zijn broer en diens schoonzus (NOS, 2019). De directeur van de islamitische school haalde in januari 2019 het nationale nieuws hiermee en zelfs minister Slob ging over op actie naar aanleiding van dit incident (Trouw, 2019). De publieke aandacht groeide nadat een rapport van de NCTV in maart 2019 waarschuwde voor contact tussen ‘richtinggevende leden’ en terroristische organisaties (NOS, 2019).

Minister Slob eiste dat het bestuur moest opstappen. Zo niet, dan wilde minister Slob vanuit zijn ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) de geldkraan

dichtdraaien. Het overtreden van de WNT, mogelijke contacten met terroristische organisaties en het structureel uitnodigen van salafistische sprekers zijn volgens de minister aanleiding voor de eis richting het bestuur van het Cornelius Haga Lyceum om op te stappen (NOS, 2019). Het schoolbestuur stapte als antwoord naar de rechtbank omdat zij het niet eens waren met de aanwijzing van de minister.

De minister besluit om in juli 2019 de onderwijswet aan te scherpen. In het bijzonder wil de minister de wet veranderen om schoolbesturen te dwingen meer te doen aan het stimuleren van actief burgerschap. In september 2019 doet minister Slob een wetsvoorstel ‘Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs’ (Tweede Kamer, 2019). In 2020 oordeelde de rechtbank in Amsterdam dat de financiële overmatige bezoldiging bekend was, er voldoende wordt gedaan aan het stimuleren van burgerschap en dat de salafistische sprekers een minimale invloed hebben gehad. Het is daarom te zwaar bevonden door de rechter dat de minister het gehele bestuur dwingt om op te stappen (NOS, 2020). Minister Slob reageert door te benadrukken dat zijn wetsvoorstel ‘Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs’ over het actief stimuleren van burgerschap op scholen dit soort ‘ongemakkelijke uitspraken’ van de rechterlijke macht in de toekomst moet voorkomen (NOS, 2020). In het bijzonder wordt in de memorie van toelichting het volgende benadrukt door minister Slob over het stimuleren van actief burgerschap: ‘scholen krijgen te weinig richting mee en de burgerschapsopdracht is te weinig effectief waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving’ (Kamerstuk 35352, 2019: p. 7).

De commotie en publieke aandacht startte vanwege de overmatige en frappante bezoldigingen binnen het Cornelius Haga Lyceum. Vervolgens kwam daar bovenop het rapport van de NCTV over salafistische sprekers. Tot slot kwam de wet van minister Slob omtrent de aanscherping burgerschapsopdracht. Hierna wordt vrijwel geen media-aandacht meer besteed aan de overmatige bezoldiging in het bijzonder en het Cornelius Haga Lyceum over het algemeen.

4.3 De veiligheidssector

In 2015 bereiken de politiebonden en het ministerie van Veiligheid en Justitie een akkoord over een nieuwe politie-cao. Van 2015 tot en met 2017 gaan de politiemedewerkers 6,5% meer salaris verdienen en krijgen zij een eenmalige uitkering van duizend euro (NOS, 2015). In maart 2016 wordt, nadat de WNT-jaarrapportage 2015 is gepubliceerd en de nationale

politie zelf een lijst met salarissen heeft gepubliceerd, bekend dat 24 topfunctionarissen meer verdienen dan de WNT-norm (NOS, 2017). Echter geldt de WNT op dat moment alleen voor vier topfunctionarissen binnen de politie. De WNT geldt niet voor de laag onder de top, waardoor de nieuwe cao het mogelijk maakt dat de betreffende 24 politiemensen meer verdienen dan de WNT-norm (NOS, 2017). Echter wist het Algemeen Dagblad door middel van de Wet openbaarheid bestuur toch te achterhalen wat de precieze bezoldigingen betreffen van de 'laag onder de top' (AD, 2016). Op dat moment ligt een wetsvoorstel klaar om de WNT te laten gelden voor alle functionarissen binnen de publieke sector en niet alleen de topfunctionarissen (NOS, 2017). Ondanks dat de nieuwe wet aanstaande is, ontstaat er veel commotie omtrent oud-hoofdcommissaris Bernard Welten.

Welten fungeerde als adviseur van de korpsleiding en verdiende daarmee 260.000 euro (NOS, 2016). Dit komt hem in januari 2016, vanwege de WNT-jaarrapportage 2015, al tot harde kritiek te staan vanuit onder andere de Tweede Kamer. Zo laat oud-Kamerlid Kooiman van de SP weten dat Welten niet het goede voorbeeld geeft als politieman. Kamerlid Kerstens van de PvdA vindt het begrijpelijk dat bepaalde functionarissen onder de oude afspraken vallen, maar vindt dat Welten moreel gezien jaarlijks zou moeten toegroeien naar de WNT-norm in plaats van ieder jaar meer te verdienen vanwege een gunstig cao (NOS, 2016). Oud-voorzitter van de politievakbond Priem vindt de bedragen onvoorstelbaar (NOS, 2016). De ophef omtrent Welten bereikt alle nationale media, zorgt voor politieke commotie en uiteindelijk leidt het tot een reactie van de oud-minister van Veiligheid en Justitie Stef Blok.

Oud-minister Blok laat in een Kamerbrief weten dat hij de heer Welten heeft uitgenodigd voor een gesprek over zijn beloningen (Kamerstuk 29628, 2017: p. 1). De minister heeft hierin een moreel appel gedaan op de heer Welten en hem uitgenodigd om af te zien van bepaalde beloningen en werkzaamheden. Wanneer de gesprekken precies hebben plaatsgevonden, is onduidelijk. Het betreft mogelijk de periode tussen maart 2016 en november 2017 (Kamerstuk 29628, 2017: p. 1). In wederzijdse overeenstemming dient de heer Welten per 1 maart 2018 zijn ontslag in, koopt hij een deel van zijn woning dat eigendom is van de Nationale Politie en blijft hij nog drie jaar na zijn ontslag (advies)werkzaamheden vervullen (Kamerstuk 29628, 2017: p.1-2). Tot slot krijgt hij een eenmalige uitkering van 15.000 euro bruto als compensatie van zijn pensioenverlies. Een globale inschatting is dat de Nationale Politie hiermee 700.000 euro bespaard, aldus oud-

minister Blok van Veiligheid en Justitie in zijn Kamerbrief (Kamerstuk 29628, 2017: p.2). Dit nieuws is wederom te lezen en te zien in alle nationale media, maar daarna wordt vrijwel geen aandacht meer besteed aan de salarissen in de veiligheidssector of de situatie rondom Welten (NRC, 2017).

5. Analyse

In de analyse worden de WNT-gerelateerde cases van dit onderzoek geanalyseerd. Dit betekent dat de gehanteerde literatuur van het theoretisch kader systematisch wordt getoetst op de empirie van de cases. Dit hoofdstuk is daarom onderverdeelt in vier paragrafen. De eerste drie paragrafen kenmerken zich door systematisch de empirie te analyseren o.b.v. de indicatoren uit 3.1.2, respectievelijk in de volgorde van de mediasector, de onderwijssector en de veiligheidssector. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste empirische bevindingen gekoppeld aan de literatuur en volgt een schematisch overzicht als samenvatting.

5.1 De mediasector

Hierin worden de belangrijkste bevindingen van de casus geanalyseerd. Ten eerste volgen de empirische bevindingen omtrent politisering. Bij het selecteren van de empirie wordt in het bijzonder rekening gehouden met de indicatoren van politisering en de bijbehorende literatuur over de aandachtscyclus en de 24uursnieuwscyclus. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen geanalyseerd welke gevolgen hebben voor de ambtelijke uitvoerbaarheid. In het bijzonder komt deze empirie uit diepte-interviews. Bij het selecteren van deze empirische bevindingen uit de interviews, wordt rekening gehouden met de indicatoren van de uitvoerbaarheid van beleid en de bijbehorende literatuur over de samenhang tussen- en binnen overheden en de beleids capaciteit.

5.1.1 Politisering

Het maatschappelijke probleem over het salaris van Matthijs Van Nieuwkerk start in eerste instantie begin maart 2019. Hilversumse media tippen hun media-collega's van de Telegraaf over het riante salaris van Matthijs Van Nieuwkerk (De Telegraaf, 2019). Vervolgens domineert dit het nationale nieuws. Dit is de aanleiding voor BNNVARA en Van Nieuwkerk om een nieuw wederzijds contract op te stellen volgens de WNT-norm (NOS, 2019). De echte ophef ontstaat echter wanneer BNNVARA en Van Nieuwkerk door allerlei manieren de beloning van Van Nieuwkerk tot wel drie keer zo hoog organiseren door buien het contract om regelingen te treffen (De Telegraaf, 2019). Dit leidt direct tot ophef in de nationale politiek en media.

Vervolgens vindt de meerderheid in de Tweede Kamer op dinsdag 12 maart 2019 dat publiek geld besteedt moet worden aan kwalitatieve programma's in plaats van een individuele beloning (Tweede Kamer, 2019: 61^e vergadering). Zo zegt bijvoorbeeld SP-Kamerlid Kwint

het volgende: *‘We hebben in Nederland een hele mooie wet: De wet normering topinkomens’* en *‘Zo zou Matthijs Van Nieuwkerk tot vier ton kwijtraken als hij zijn salaris naar de ministersnorm zou brengen, en is er nu gekozen voor een of andere ontwikingsprocedure via een productiemaatschappij’*, aldus SP-Kamerlid Kwint (Tweede Kamer, 2019: 61^e vergadering). De Tweede Kamer zet druk op de minister van OCW, waarop de minister besluit om de commotie tegemoet te komen door het aankondigen van verscheidene onderzoeken (NOS, 2019). Hierna is het tijdelijk stil rondom de commotie omtrent Van Nieuwkerk.

In september 2020 doorbreekt minister Slob de stilte rondom het maatschappelijke probleem en deelt drie onderzoeksrapporten met de Kamer (Rijksoverheid, 2021). Hierin valt op dat minister Slob door middel van een ministeriele regeling twee wijzigingen wil doorvoeren in het kader van de WNT op de mediasector. Ten eerste wil hij een verdere verlaging van de maximale bezoldigingsnorm. Ten tweede wil hij de regionale media-instellingen onder de WNT laten vallen (Kamerbrief, 2020: pp.1-2). Dit betekent dat de WNT haar reikwijdte gaat verbreden en de normen gaat verlagen naar aanleiding van de aanhoudende commotie omtrent het salaris van Van Nieuwkerk. De minister beargumenteert zijn handelen door te verkondigen dat ‘al geruime tijd in de samenleving en politiek de behoefte bestaat om de beloningen van bestuurders binnen de publieke omroep verder te reguleren (Kamerbrief, 2020: p.2).

Wat betreft het onderzoeksconcept politisering, voldoet deze casus aan vier van de vier indicatoren. Ten eerste is het maatschappelijk incident over de bezoldiging van Van Nieuwkerk een gevolg van bepaalde economische voorzieningen waar een zeer kleine minderheid van profiteert. In dit geval profiteert Van Nieuwkerk van de bezoldiging. Ten tweede wordt het publiek intrinsiek geraakt. Dit is te danken aan het feit dat Van Nieuwkerk een bekende Nederlander is en zijn salaris meer is dan toegestaan volgens de WNT. De echte dramatiek zit echter in het feit dat met Van Nieuwkerk afspraken zijn gemaakt over zijn bezoldiging omdat hij al vaker in opspraak was gekomen. Deze afspraken zijn vervolgens omzeild door Van Nieuwkerk en de NPO omdat via interne en externe constructies met BNNVARA Van Nieuwkerk alsnog meer bezoldiging kreeg dan was afgesproken. Ten derde doet minister Slob politieke handelingen door onderzoeksrapporten te delen en wijzigen door te voeren d.m.v. ministeriele regelingen. Tot slot is dit nieuws bekend bij het grote publiek vanwege nationale media-aandacht.

5.1.2 Uitvoerbaarheid van beleid

Dan nu de indicatoren van het onderzoeksconcept uitvoerbaarheid van beleid. De samenhang tussen overheden lijkt niet te zijn aangetast door de sectorale verbreding van de WNT door minister Slob naar aanleiding van de commotie omtrent Van Nieuwkerk. Dit geldt in het bijzonder voor de Eenheid toezicht WNT, onderdeel van het team Topinkomens en Economische Advisering (TEA) van het ministerie van BZK. Let hierbij op de volgende quote van een beleidscoördinerende ambtenaar van TEA:

‘Het verschilt natuurlijk wel per departement. Wij staan heel dicht op ons toezicht want we zitten in één team. Dat maakt het makkelijker om elkaar te begrijpen als het gaat om toezicht versus beleid. Wat dat betreft heeft BZK een andere insteek dan bijvoorbeeld VWS (red: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)’ (Topinkomens en Economische Advisering, 2020: correspondent 4).

Verder valt op in het tweede interview dat irritatie bestaat over de gang van zaken binnen de WNT. In het bijzonder wordt ingegaan op de ophef omtrent Van Nieuwkerk en de ministeriele regeling die daarop volgde:

‘Met betrekking tot de media heeft de ophef helemaal tot aan de minister toe geleid tot discussie. De sectorale normen zijn later in de WNT gefietst. Bij de ontwikkeling van de WNT is dat er ingekomen. Staat keurig vermeld in de WNT dat normenkaders gesteld mogen worden. Maar nu is dat doorgewerkt in de media. En nu komen lagere normen voor zo’n 30 mediaorganisaties. Het gevolg is dat de beleidspraktijk doorschiet tot in detailniveau. Voor één organisatie was er bijvoorbeeld een specifieke norm opgesteld. Dat is nooit de bedoeling geweest van de WNT. Er is gewoon een maximale norm en daarnaast kan je eventueel normen toevoegen. Maar nu stikken wij van de administratieve lasten omdat voor elke organisatie iets specifiek is’ (Topinkomens en Economische Advisering, 2020: correspondent 2).

Tevens is bij correspondent 4 expliciet gesproken over de ophef omtrent Van Nieuwkerk:

‘Het is wetgeving dat op incidenten is gebaseerd. Betekent ophef over Van Nieuwkerk dat de gehele mediasector andere normen krijgt? En dat een sectorale verbreding wordt toegepast? Wordt hierbij rekening gehouden met ons als toezichthouders, de accountants en de onder toezicht gestelden? Ik denk het niet. Kijk ook maar nu recentelijk naar de toeslagenaffaire, ik

hoop dat de politiek bewust wordt hoe belangrijk het is om kwalitatief wetten te organiseren.'
(Topinkomens en Economische Advisering, 2020: correspondent 4).

Dit betekent dat de samenwerking tussen overheden goed zit, maar de administratieve lasten wel degelijk toenemen door de ministeriele regeling van minister Slob. Ook blijken de verschillende ministeries anders te zijn georganiseerd. De toegenomen administratieve lasten zijn op te vangen bij BZK, maar geldt dit ook voor het ministerie van OCW of het ministerie van VWS?

Met betrekking tot de beleidscapaciteit zijn een aantal opvallende bevindingen gedaan. De voorzitter van het Voortgangsoverleg Topinkomens (hierna: VTO), van de afdeling TEA, zegt het volgende:

'Ga je iedere situatie achterna die je kunt bedenken of ga je specifiek achter bepaalde gevallen? We doen het o.b.v. accountantsmeldingen en burgermeldingen. Ook zaken die al langer lopen, hebben zij fouterstel gepleegd? Dus coulancezaken worden tot de laatste cent gevolgd. Maar ja, proactief toezicht zal ongetwijfeld ook leiden tot het opsporen van overtredingen. Daar hebben we echter geen capaciteit voor. Ik vind dat op zichzelf geen probleem, maar Jan-Willem (toezichthouder van TEA) wil het liefst proactief toezicht houden. Dus ja we hebben voldoende beleidscapaciteit, maar niet voor proactief toezicht bijvoorbeeld.' (Topinkomens en Economische Advisering, 2020: correspondent 1).

Dus er is voldoende beleidscapaciteit om toezicht te houden n.a.v. binnengekomen accountantsmeldingen en burgermeldingen, maar voor proactief toezicht is onvoldoende beleidscapaciteit. De politieke keuze bepaald waaraan de beleidscapaciteit wordt getoetst. Het afdelingshoofd lijkt deze opvatting te delen:

'We krijgen 10 of 15 meldingen per jaar en dat doen we met 2,5 FTE dus dat lijkt me genoeg. Als je proactief toezicht wil houden, dan hebben we meer mensen en tools nodig. Maar we hebben reactief toezicht en we kijken of IT ons kan helpen. De politiek verwacht ook niet meer van ons. Daarnaast doet de accountant ook veel voor ons, dus daar zit genoeg.'
(Topinkomens en Economische Advisering, 2020: correspondent 3).

Samenvattend betekent het dat de bereidheid van ambtenaren er is om interdepartementaal samen te werken en informatie te verstrekken. Er zijn voldoende Fte's voor reactief toezicht

en er wordt samen met de IT-afdeling gewerkt aan beleidsinnovatie. Hoewel de irritatie duidelijk aanwezig is, lijkt de uitvoerbaarheid van beleid niet in het geding te zijn gekomen.

5.2 De onderwijssector

Hierin wordt de casus van de onderwijssector geanalyseerd. In het bijzonder gaat het over de casus van oud-directeur Atasoy van het Cornelius Haga Lyceum. Dezelfde systematiek wordt gehanteerd als in paragraaf 5.1. Dat betekent dat eerst de politisering van de casus wordt geanalyseerd en vervolgens de effecten van de betreffende politisering op de uitvoerbaarheid van beleid.

5.2.1 Politisering

In maart 2019 komt oud-directeur Atasoy van het Cornelius Haga Lyceum in de nationale media vanwege zijn overmatige bezoldiging uit 2018 (Trouw, 2019). Een derde van het schoolbudget is besteed aan directeur Atasoy en twee van zijn familieleden die ook werkzaam waren op het Cornelius Haga Lyceum (NOS, 2019). Vervolgens nam de aandacht toe en domineerde Atasoy de nationale media en politiek nadat de NCTV ook in maart 2019 melding had gemaakt van salafistische (antidemocratische) gastsprekers op het Cornelius Haga Lyceum (NOS, 2019). Dit betekent dat een WNT-gerateerd onderwerp uiteindelijk leidt tot een discussie over antidemocratische gastsprekers op een onderwijsinstelling.

Zo valt in het plenair verslag van het vragenuur van 12 maart 2019 te lezen dat Kamerlid Heerema (VVD) onder andere de volgende woorden spreekt: *‘Er zijn zelfs signalen van de AIVD en de NCTV dat deze school contacten onderhoudt met een terroristische organisatie’, ‘Dit is volstrekt onacceptabel’* en tot slot *‘Ik wil dat de minister alles maar dan ook echt alles uit de kast trekt om deze school te sluiten’* (Tweede Kamer, 2019: 61^e vergadering). De commotie wordt gedeeld door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer. De algemene tendens is dat Kamerleden van de minister eisen dat de school wordt gesloten. Dat blijkt ook na het lezen van Kamerlid van Dijk (SP). Hij zegt het volgende tegen minister Slob over het Cornelia Haga Lyceum: *‘Ik neem aan dat u het met mij eens bent dat deze school er nooit had moeten komen en dat u gepiepeld wordt door deze bestuurders als u niet zorgt dat deze school snel wordt gesloten’* (Tweede Kamer, 2019: 61^e vergadering).

In 2019 hebben de publieke en politieke commotie ertoe geleid dat minister Slob een politiek antwoord heeft gegeven. Het antwoord van de minister betreft een dreigement om de onderwijssubsidie vanuit het ministerie van OCW stop te zetten, mits het schoolbestuur

(inclusief directeur Atasoy) opstapt (NOS, 2020). Het schoolbestuur wijst de reactie van de minister af en stapt enkele weken later naar de rechter. Nadat de rechter heeft besloten dat de aanwijzing van minister Slob onterecht is, spreekt minister Slob de woorden dat *'de uitspraak van de rechter ongemakkelijk is'* (NOS, 2020).

Vervolgens, in november 2019, leidt de uitspraak van de rechter tot een besluit van minister Slob om de onderwijswet aan te scherpen. In het bijzonder wil de minister 'het stimuleren van actief burgerschap' aanscherpen. De minister denkt daarmee in de toekomst in het recht te staan als hij een schoolbestuur verzoekt om op te stappen omdat zij bijvoorbeeld antidemocratische sprekers hebben uitgenodigd om hun betreffende onderwijsinstelling. In de memorie van toelichting is te lezen dat minister Slob de volgende toelichting geeft: *'scholen krijgen te weinig richting mee en de burgerschapsopdracht is te weinig effectief waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving'* (Kamerstuk 35352, 2019: p. 7).

Wat betreft het onderzoeksconcept politisering, voldoet deze casus aan vier van de vier indicatoren. Ten eerste profiteert een zeer kleine minderheid van bepaalde economische voorzieningen. In dit geval gaat het om ex-directeur Atasoy en zijn toenmalige collega's tevens familieleden, welke profiteerden van overmatige bezoldigingen. Ten tweede wordt het publiek intrinsiek geraakt omdat een grote mate van dramatiek in deze casus aanwezig is. Zowel de overmatige bezoldiging als het feit dat het Cornelius Haga Lyceum een omstreden islamitische school betreft. Later veranderd de dramatiek van het bezoldigen van familieleden naar antidemocratische gastsprekers. Deze verandering in dramatiek is te danken aan een rapport van de NCTV waarin de minister wordt gewaarschuwd voor het verspreiden van antidemocratische gedachtegoed. Tegelijkertijd treft deze verandering wéér een numerieke minderheid, namelijk de scholieren die te maken krijgen met antidemocratische gastsprekers. Ten derde wordt dit nationaal nieuws en bereikt het maatschappelijk incident het grote publiek. Tot slot heeft de minister politieke handelingen verricht door het schoolbestuur te verzoeken om op te stappen. Nadat de minister is teruggefloten door de rechter, heeft hij vervolgens de onderwijswet aangepast.

5.2.2 Uitvoerbaarheid van beleid

De politisering heeft ertoe geleid dat de onderwijswet is aangescherpt. Opvallend is dat de politisering van een WNT-gerateerd onderwerp uiteindelijk ging over de onderwijswet en antidemocratische gastsprekers. De auteur had in eerste instantie geen rekening gehouden met

deze uitkomst, maar het betreft een opmerkelijke bevinding. De geïnterviewde ambtenaren zijn echter allen van het ministerie van BZK en verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT. Hierom zijn geen bevindingen over de uitvoerbaarheid van de nieuwe onderwijswet. Dit betekent dat politisering in een specifiek thema kan leiden tot wetgeving in een ander specifiek thema. Deze opmerkelijke bevinding is tegelijkertijd onderwerp voor nader onderzoek. In de conclusie wordt meer aandacht besteedt aan deze bevinding en de aanbevelingen van de auteur.

5.3 De veiligheidssector

In deze laatste casus, de veiligheidssector, wordt in het bijzonder de overmatige bezoldiging van oud-hoofdcommissaris van de Nationale Politie de heer Welten geanalyseerd. Dezelfde systematiek als in de voorgaande paragrafen wordt gehanteerd. Dat betekent dat eerst de politisering van de casus wordt geanalyseerd en vervolgens de effecten van de betreffende politisering op de uitvoerbaarheid van beleid.

5.3.1 Politisering

In 2015 treedt een nieuwe politie-cao in werking waarbij politiemedewerkers 6,5% meer salaris gaan verdienen en een eenmalige uitkering ontvangen van duizend euro (NOS, 2015). Vervolgens ontstaat in 2016 commotie in de nationale media en politiek nadat de WNT-jaarrapportage 2015 wordt gepubliceerd. Aanleiding van de commotie is dat 24 politiefunctionarissen meer verdienen dan de WNT-norm toestaat, terwijl op dat moment ‘slechts’ vier politiefunctionarissen ook daadwerkelijk onder de WNT vallen (NOS, 2017). De commotie neemt toe omdat op dat moment een nieuw WNT-wetsvoorstel klaarlicht om alle functionarissen binnen de publieke sector onder de WNT te laten vallen, in plaats van alleen de topfunctionarissen (NOS, 2017).

In het bijzonder wordt oud-hoofdcommissaris Bernard Welten bekritiseerd door verscheidene Tweede Kamerleden. Reden hiervoor is dat de oud-hoofdcommissaris in zijn nieuwe functie als adviseur van de korpsleiding ruim 260.000 euro verdiende en hiermee de topverdiener is van het politiekorps (NOS, 2016). Op het NOS Radio 1 Journaal is te luisteren dat Kamerlid Kooiman (SP) vindt dat Welten, als buitengewoon adviseur, niet het goede voorbeeld geeft. Het Kamerlid eist een moreel appel van de minister op Welten. Ook is in het Radio 1 Journaal te luisteren dat Kamerlid Kerstens (PvdA) het begrijpelijk vindt dat bepaalde

functionarissen onder de oude WNT-afspraken vallen, maar dat het moreel gezien onverantwoord is dat Welten qua salaris niet ‘terug groeit’ (NOS, 2016).

In november 2017 leiden de aanhoudende politieke en maatschappelijke druk uiteindelijk tot een reactie van de oud-minister van Veiligheid en Justitie Stef Blok. In een Kamerbrief laat minister Blok weten dat hij de heer Welten heeft uitgenodigd voor een gesprek over zijn beloningen (Kamerstuk 29628, 2017: p. 1). Tijdens het gesprek, zo schrijft de minister, is de heer Welten uitgenodigd om af te zien van bepaalde beloningen en werkzaamheden. In wederzijdse overeenstemming dient de heer Welten per 1 maart 2018 zijn ontslag in, koopt hij een deel van zijn woning dat eigendom is van de Nationale Politie en blijft hij nog drie jaar na zijn ontslag (advies)werkzaamheden vervullen (Kamerstuk 29628, 2017: p.1-2). Tot slot krijgt hij een eenmalige uitkering van 15.000 euro bruto als compensatie van zijn pensioenverlies. Een globale inschatting is dat de Nationale Politie hiermee 700.000 euro bespaard, aldus oud-minister Blok van Veiligheid en Justitie in zijn Kamerbrief (Kamerstuk 29628, 2017: p.2). Dit nieuws is wederom te lezen en te zien in alle nationale media, maar daarna wordt vrijwel geen aandacht meer besteed aan de salarissen in de veiligheidssector en de situatie rondom Welten (NRC, 2017).

Wat betreft het onderzoeksconcept politisering, voldoet deze casus aan vier van de vier indicatoren. Ten eerste profiteert een kleine doch machtige minderheid, ofwel de laag onder de toplaag van de politie, van een economische voorziening. De heer Welten springt daar bovenuit m.b.t. zijn bezoldiging en functie. Ten tweede wordt het publiek intrinsiek geraakt vanwege de dramatiek omtrent Welten. Hij valt nog onder de oude afspraken, is ook geen hoofd meer van het politiecops, maar krijgt wel de meest royale bezoldiging van het hele politiecops. En dat terwijl de nieuwe WNT al klaarlag om alle functionarissen onder de WNT te laten vallen. Voldoende dramatiek voor de media, de politiek en het publiek. Hiermee is, ten derde, het maatschappelijk incident bekend geworden bij het grote publiek door aandacht van de nationale media. Ten vierde heeft minister Blok een moreel appel gedaan op de heer Welten en een deal eruit gesleept. Hiermee is ook een politieke handeling verricht.

5.3.2 Uitvoerbaarheid van beleid

De politisering heeft ertoe geleid dat minister Blok een moreel appel heeft gedaan op de heer Welten. De beide heren zijn tot een schikking gekomen, waarin minister Blok claimt dat de

Nationale Politie grofweg 700.000 euro heeft bespaard. Belangrijk om te vermelden is dat de ‘WNT-3’, waarin alle functionarissen binnen de publieke sector onder de WNT vallen in plaats van alleen de topfunctionarissen, al klaarlag om in 2017 in werking te gaan. Wellicht dat hierdoor geen beleid is gewijzigd en dat het bij een moreel appel is gebleven van een uitzonderingsgeval. Echter betekent dit geen nieuw beleid, waardoor ook geen onderzoek kan worden uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid hiervan.

5.4 Schematische samenvatting bevindingen

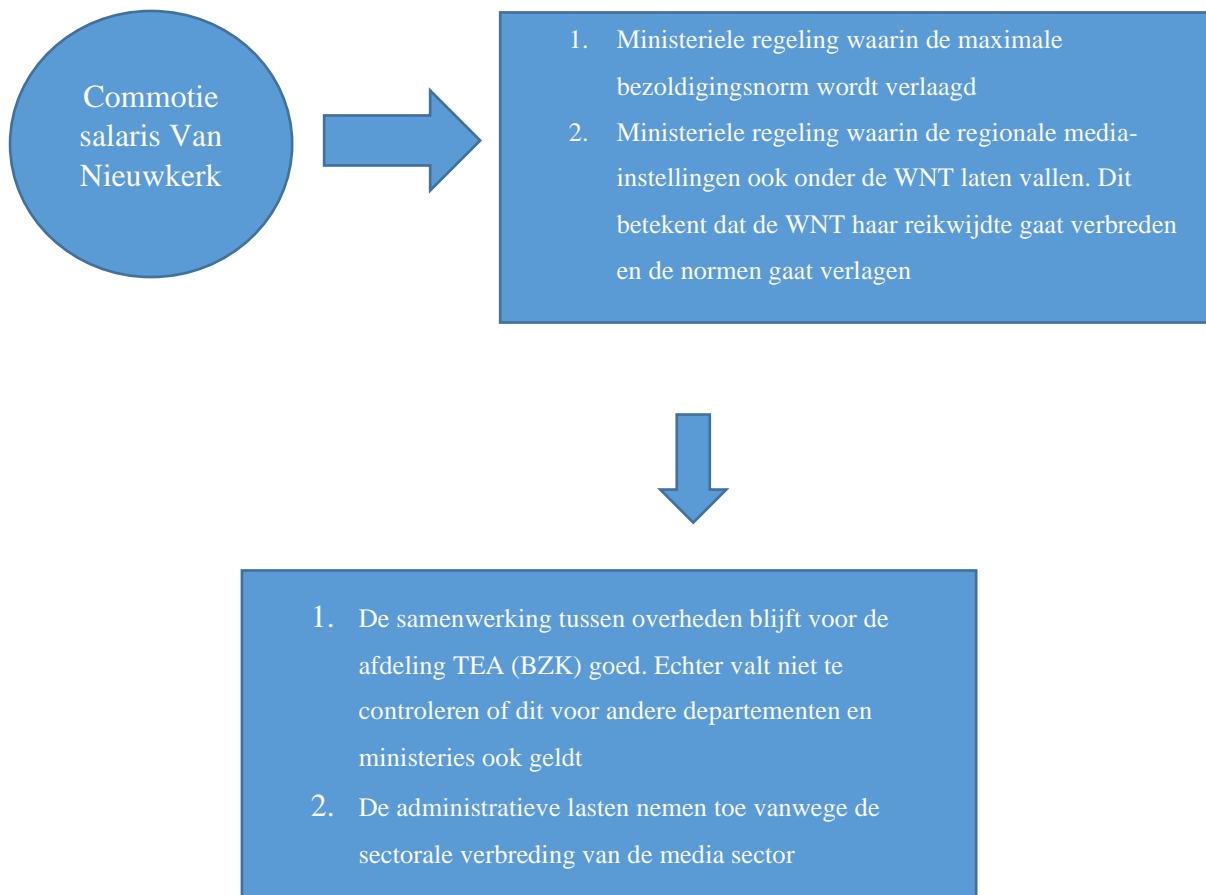
In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden schematisch weergegeven wat de analyseresultaten zijn en in welke mate deze overeenkomen met de literatuur van het theoretisch kader.

Tabel 3: analyseresultaten

Fases aandachtscyclus Downs	De mediasector	De onderwijssector	De veiligheidssector
<i>Pre problem</i>	Vóór 2019	Vóór 2018	Vóór 2016
<i>Alarmed discovery and euphoric enthusiasm</i>	Maart 2019	Januari-maart 2019	Januari-maart 2016
<i>Realizing the cost of significant progress</i>	September 2020	Juli-september 2019	Maart 2016- november 2017
<i>Gradual decline of public interest</i>	Januari 2021	November 2020	November 2017
<i>Post-problem stage</i>	Na januari 2021	Na januari 2021	Na november 2017

Opvallend zijn de periodes van januari tot en met maart, waarin een maatschappelijk probleem wordt ontdekt in de alarmed discovery and euphoric enthusiasm fase. In deze drie gevallen zijn de vergelijkbare maanden te danken aan de openbaarmaking van de WNT-jaarrapportage, welke jaarlijks (eind) december wordt gepubliceerd. Verder zijn de pre problem en post-problem fases abstract qua tijdspanne. Echter kan meer onderzoek achterhalen wat de precieze data in de pre problem fases eventueel zijn. Ook kan met meer onderzoek in de post-problem fase worden onderzocht welke nieuwe maatschappelijke

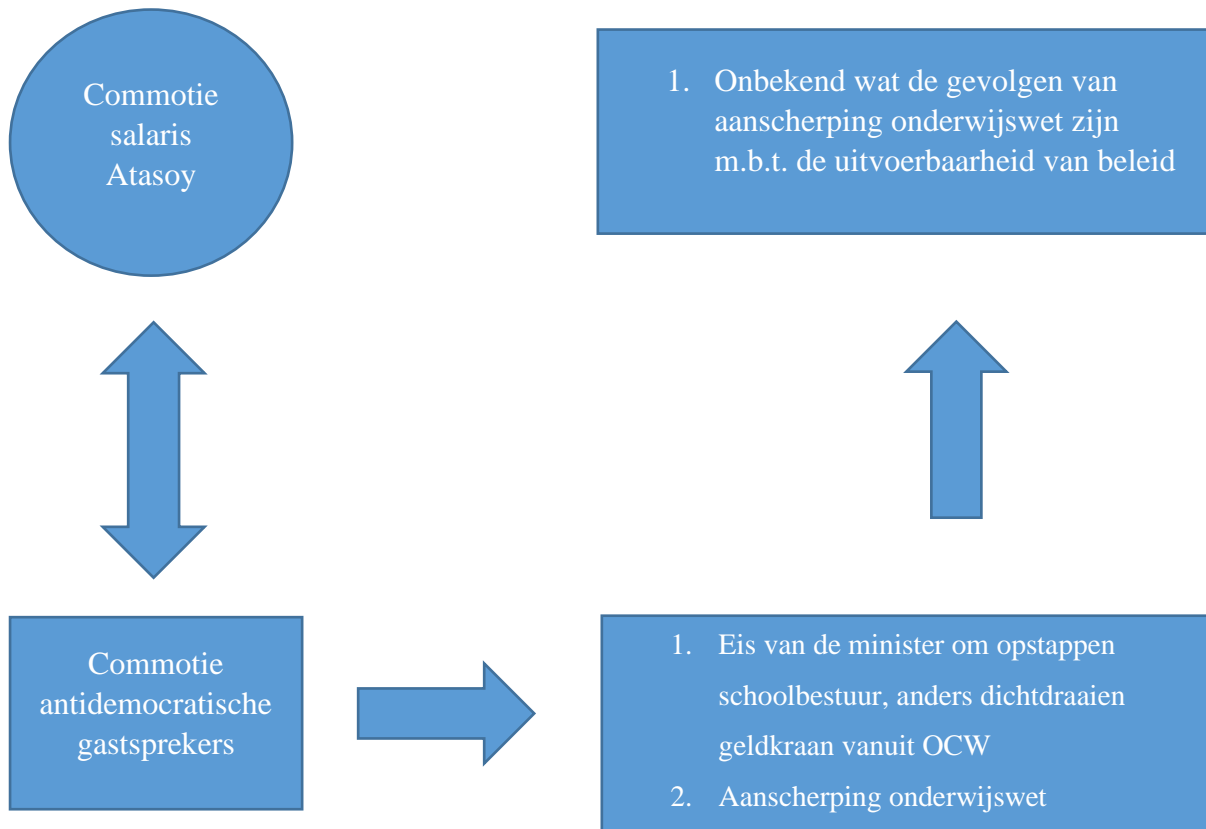
problemen als ‘vervanger’ fungeren voor de ‘oude’ maatschappelijke problemen volgens Downs (1972). Tot slot zijn hieronder schematische weergaven, waarin wordt weergegeven welke politieke acties zijn ondernomen nadat een maatschappelijk probleem gepolitiseerd is geraakt. Zowel aan de mediasector, de onderwijssector als de veiligheidssector is een beknopte illustratieve weergave gewijd.



Illustratie 5: de mediasector

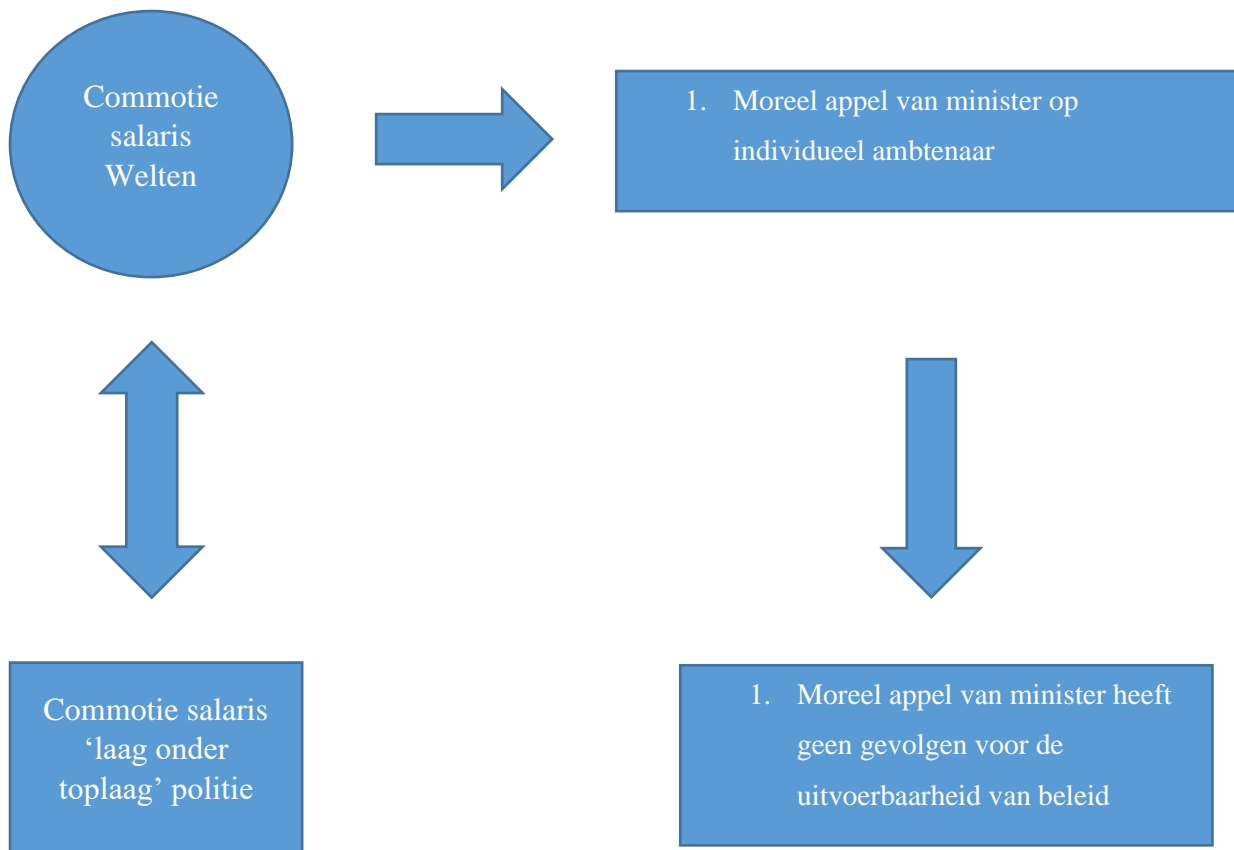
Bij illustratie 5 is te zien dat de politisering omtrent het salaris van Van Nieuwkerk relatief grote gevolgen heeft gehad voor de WNT. Ten eerste zijn de bezoldigingsnormen voor de mediasector verlaagd. Ten tweede zijn de regionale media-instellingen nu ook onder de WNT gaan vallen. In dit specifieke geval van de mediasector heeft politisering dus geleid tot twee ministeriele regelingen waardoor de WNT is gewijzigd. Voor de uitvoerbaarheid van beleid is voor de afdeling Topinkomens en Economische Advisering (TEA), onderdeel van het ministerie van BZK, niet veel veranderd. De samenwerking en informatieverstrekking blijft goed m.b.t. samenwerkende departementen. Echter bestaat wel veel interne irritatie vanwege

de sectorale verbreding en de hernieuwde bezoldingsnormen. Daarnaast zijn de administratieve lasten ook toegenomen. De uitvoerbaarheid van beleid is verder niet onderzocht bij departementen van het ministerie van OCW.



Illustratie 6: de onderwijssector

In illustratie 6 is te zien dat de politisering over het bezoldigingsbeleid van oud-directeur Atasoy heeft geleid tot politisering omtrent antidemocratische gastsprekers. In de aandachtscyclus van Downs (1972) wordt hieraan geen aandacht besteedt, maar het lijkt erop dat de 'alarmed discovery' fase hier leidt tot een nieuwe 'alarmed discovery fase', ofwel politisering bij A leidt tot politisering bij B. Hierin is 'A' de politisering van het bezoldigingsbeleid door Atasoy en 'B' de commotie over de antidemocratische gastsprekers. Uiteindelijk heeft de politisering omtrent de antidemocratische gastsprekers geleid tot politieke acties. Ten eerste door de eis van de minister aan het schoolbestuur om op te stappen. Ten tweede door het aanscherpen van de onderwijswet. Tot slot zijn de gevolgen van de aanscherping van de onderwijswet op de uitvoerbaarheid van beleid onbekend.



Illustratie 7: de veiligheidssector

Tot slot is in illustratie 7 te zien dat de politisering omtrent de salarissen van de 'laag onder de toplaag' van de politie uiteindelijk leidt tot politisering omtrent de bezoldiging van Bernard Welten als specifiek persoon. Net als in illustratie 6, leidt ook hier politisering bij A tot politisering bij B. De nieuwe WNT was al aangenomen en daarom heeft de politisering over de 'laag onder de toplaag' bij de politie allicht niet tot verdere politieke acties geleid. Echter, de politisering omtrent de heer Welten heeft geleid tot een moreel appel van de minister. Dit is gebeurd omdat de bezoldigingsconstructie van de heer Welten onder het oude systeem viel en niet meer in verhouding was met de (toentertijd) nieuwe WNT. Het moreel appel van de minister heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid van beleid.

6. Conclusie

Het slothoofdstuk van dit onderzoek is onderverdeeld in drie paragrafen. Eerst wordt expliciet antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt in de discussie een brede wetenschappelijke reflectie gegeven op de relatie tussen politisering en uitvoerbaarheid van beleid. Tot slot worden praktische aanbevelingen gedaan aan onderzoekers en ambtenaren.

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag

‘In welke mate vindt politisering plaats van maatschappelijke incidenten binnen de Wet normering topinkomens en hoe beïnvloedt dit de uitvoerbaarheid van beleid?’

De WNT is een wet waarin veel politisering plaats vindt. De cases die zijn gebruikt lieten politisering van verschillende incidenten zien. In de mediasector heeft politisering geleid tot ministeriele regelingen waarbij de WNT is aangepast. Dit heeft tot veel onvrede en irritatie geleid over de uitvoering van het beleid bij verantwoordelijke ambtenaren. Hoewel de WNT nog wel uitvoerbaar is in dit geval, baart het ambtenaren zorgen. In de onderwijssector leidde een gepolitiseerd onderwerp omtrent de WNT tot politisering van een onderwijsthema. De minister heeft hierdoor de onderwijswet aangepast, maar de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van beleid is in dit onderzoek onbekend. In de veiligheidssector is het onderwerp over de bezoldiging van oud-hoofdcommissaris Welten gepolitiseerd. Echter lag op dat moment de WNT-3 al klaar en was een moreel appel van de minister voldoende om een deal te sluiten met Welten. Het morele appel heeft verder geen invloed gehad op de uitvoerbaarheid van beleid omdat hiermee geen wetten of regels zijn aangepast.

De conclusie is dat de WNT leidt tot gepolitiseerde maatschappelijke incidenten en thema's. Deze incidenten leiden vrijwel altijd tot politieke reacties. De reactie om de normen voor de mediasector te verlagen en de reikwijdte te verbreden heeft de uitvoerbaarheid van de WNT niet direct aangetast, maar het baart de ambtenaren wel zorgen. Het leidt tot toenemende administratieve lasten en irritatie bij de uitvoerende ambtenaren. Dit betekent dat politisering hierin de uitvoerbaarheid van beleid wel degelijk heeft beïnvloed. De invloed van politisering in de onderwijs- en veiligheidssector op de uitvoerbaarheid van beleid zijn echter onbekend gebleken in dit onderzoek.

6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt bondig toegelicht of de gehanteerde literatuur nuttig is gebleken om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarnaast wordt gereflecteerd op de vraag of dit onderzoek een toegevoegde waarde heeft voor bestaande literatuur. Tot slot worden de sterke en zwakke kanten van dit onderzoek behandeld.

De verzameling van de literaire vertrekpunten en de bijbehorende indicatoren van het onderzoeksconcept politisering hebben een nuttige bijdrage geleverd in de beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit is te danken aan de verzameling van klassieke en recente literatuur, waarbij politieke handelingen, maatschappelijke incidenten en de invloed van media een grote rol spelen. Deze verzameling van literatuur (en bijbehorende indicatoren) hebben in de analyse verscheidene inzichten gegeven. Zoals bijvoorbeeld de urgentie die politici voelen om een politieke handeling te verrichten als een maatschappelijk incident politiseert. Of dat een bepaalde mate van dramatiek en amusement belangrijk is voor een maatschappelijk incident om het nationale nieuws te halen.

Echter, de gevolgen van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid in dit onderzoek is enkel getoetst aan de hand van de mediasector. Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van beleid een onderzoek op zich kan zijn. De onderzoeker had niet voorzien dat de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van beleid zou uitweiden naar een 'niet WNT-gerelateerd' onderwerp, zoals de onderwijswet. Dit is een interessante bevinding en verrijking van het onderzoeksconcept politisering. Het blijkt dat politisering van onderwerp A, kan leiden tot politisering van onderwerp B. Ook de gevolgen van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid zijn in de veiligheidssector onbekend gebleken. Dit onderzoeksconcept heeft daarom marginaal bijgedragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Verder is een belangrijke bevinding dat ambtenaren naar eigen zeggen 'incidentenpolitiek' herkennen, zoals bij het uitdijen van de WNT in de mediasector. Ambtenaren zien hierdoor de administratie lasten en persoonlijke irritaties toenemen. De uitvoerbaarheid van beleid kan hierdoor op de langere termijn in het geding komen en dit is een punt van aandacht voor politici.

Al met al is politisering sterk verbonden met de uitvoerbaarheid van beleid. In alle drie de sectoren is dit het geval gebleken. In twee van de drie sectoren is beleid ook daadwerkelijk gewijzigd, terwijl in één sector een moreel appel voldoende was omdat de wet al was

veranderd. Het is verder niet de vraag óf politisering en uitvoerbaarheid van beleid ook in andere wetten of thema's met elkaar verbonden zijn. Maar het is vooral de vraag in hoeverre politisering de uitvoerbaarheid van beleid in deze andere wetten beïnvloed.

De sterke kanten van dit onderzoek is de royale casus en toegang tot diepte-interviews met rijksambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de WNT. De gevolgen van politisering op de uitvoerbaarheid van beleid in de mediasector zijn letterlijk getoetst tijdens de interviews. Een zwakke kant van dit onderzoek is dat de gevolgen van politisering op de uitvoerbaarheid van de onderwijswet niet zijn getoetst. Ook kan kritiek worden geleverd op de deels gedateerde literatuur van Downs. Echter is bewust voor Downs gekozen omdat hij een grondlegger is gebleken in de literatuur over de 'politiek van de aandacht', maar is de literatuur aangevuld met recente literatuur over de 24uursnieuwscyclus en de daarbij behorende veranderende beleidscyclus.

6.3 Aanbevelingen

In het onderzoek zijn twee terugkomende literaire onderwerpen met 'open einden'. Op basis van deze onderwerpen volgen aanbevelingen voor nader onderzoek. Ten slotte volgt een maatschappelijke implicatie die voortvloeit uit de casuïstiek van dit onderzoek.

Ten eerste de bevinding dat politisering van onderwerp 'A' leidt tot politisering van onderwerp 'B', zoals te lezen is in de onderwijscasus. In het bijzonder is deze bevinding te zien in de alarmed discovery fase (fase 2) volgens Downs (1972). De onderzoeker is zich gaan afvragen of dit een toevalstreffer was, of dat het misschien een bevinding is dat kan leiden tot nieuwe theoretische inzichten. De aandachtscyclus van Downs gaat ervan uit dat de fases elkaar opvolgen en dat het maatschappelijke probleem hetzelfde blijft. De bevinding in dit onderzoek over de onderwijscasus laat echter het tegenovergestelde zien. Het is niet de fase die veranderd, maar het maatschappelijke probleem. Onderwerp voor nader onderzoek is daarom om te kijken naar verschillende gepolitiseerde incidenten die in fase 2 van de aandachtscyclus zijn beland en in hoeverre het maatschappelijke probleem hierin veranderlijk is in plaats van de cyclusfase.

Ten tweede is gebleken dat politisering in de onderwijscasus heeft geleid tot het aanpassen van de onderwijswet. Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de uitvoerbaarheid van beleid binnen de casuïstiek van de WNT. De gevolgen van het aanpassen van de onderwijswet zijn daarom onbekend, terwijl het antwoord hierop waardevolle kennis vergaart over de literaire

relatie tussen politisering en uitvoerbaarheid van beleid. Aanbeveling voor nader onderzoek is dan ook om te onderzoeken in welke mate politisering de uitvoerbaarheid van beleid heeft beïnvloed n.a.v. het aanpassen van de onderwijswet.

Tot slot een maatschappelijke implicatie van dit onderzoek. De WNT-jaarrapportage, welke gewoonlijk aan het einde van een jaar wordt gepubliceerd, dient als openbaarmaking van de WNT-overtredingen. Met dit instrument komen jaarlijks overmatige bezoldigingen en incidenten aan het licht waardoor vormen van onbehoorlijk bestuur kunnen worden gecorrigeerd door de politiek. Hiermee wordt de meerwaarde van een structureel verantwoordingsmechanisme in het publieke domein bewezen. Het is daarom van belang om structureel aandacht te schenken aan de kwaliteit van een verantwoordingsmechanisme als de WNT-jaarrapportage. Het publieke domein bestaat helaas ook uit bestuurders die onbehoorlijk handelen en het is daarom van maatschappelijk belang dat beleidsbepalers en politici zich hiervan bewust zijn en (bestaande) verantwoordingsmechanismen kwalitatief houden.

Literatuurlijst

- Algemeen Dagblad (2016), 'Politietop verdient goudgeld', <https://www.ad.nl/binnenland/politietop-verdient-goudgeld~ac1a019a/> (bezoekt op 21-04-2021).
- Bennister, Mark, 't Hart, P. & Worthy, Benjamin (2017). *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*. Oxford University Press: Great Clarendon Street, Oxford.
- Besluit BZK-toezicht en handhaving WNT 2020. (12-07-2019). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042396/2019-07-12#:~:text=1%20De%20ambtenaren%20werkzaam%20bij,het%20aangaat%20in%20de%20zin> (16-09-2020).
- Bovens, M. (2007), 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal*, 13, (4), pp. 447-468.
- Bovens, M., R. E. Goodin & T. Schillemans (2014), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press: Great Clarendon Street, Oxford.
- Bryer, T.A. (2007). *Toward a relevant agenda for a responsive public administration*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 479-500.
- De Bruijn, H. (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Uitgeverij Lemma: Den Haag.
- De Telegraaf (2019), 'Matthijs Van Nieuwkerk redt topsalaris', https://www.telegraaf.nl/nieuws/3264906/matthijs-van-nieuwkerk-redt-topsalaris?utm_source=google&utm_medium=organic (geraadpleegd op 04-03-2020).
- Downs, A (1972), *Up and down with ecology: The Issue Attention Cycle*. *Public interest* 28: 28-38.
- Emerson, K., T. Nabatchi & S. Balogh (2011), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Fraanje, R. & Herweijer, M. (2013). *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?* *Bestuurswetenschappen*, 67, (3), pp. 58-76.

Hemerijck, A. (2003). *‘Vier kernvragen van beleid.’* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

Hoogwerf, A. (1975). *‘Beleid en maatschappij: Politisering, dogmatisme en conformisme’*, p. 178-182. Boom uitgevers: Meppel.

Jaarverantwoordingzorg.nl (2020), *‘Over de WNT’*, geraadpleegd op: <https://www.jaarverantwoordingzorg.nl/wnt/over-de-wnt> (15-10-2020).

Jaarverantwoordingzorg.nl (2020), *‘Over de WNT’*, geraadpleegd op: <https://www.jaarverantwoordingzorg.nl/wnt/over-de-wnt> (12-11-2020).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), *Topinkomens*, <https://www.topinkomens.nl/> (geraadpleegd op 16-09-2020).

Nieuwsuur (2020), *Ambtenaren over onwerkbaar beleid: 'Naar ons wordt te weinig geluisterd'*, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2347972-ambtenaren-over-onwerkbaar-beleid-naar-ons-wordt-te-weinig-geluisterd.html> (geraadpleegd op 05-01-2021).

NOS (2016), *‘Politietop verdient meer dan minister’*, <https://nos.nl/artikel/2083051-politietop-verdient-meer-dan-minister.html> (geraadpleegd op 15-03-2021).

NOS (2017), *‘24 politiemensen verdienen meer dan minister en topman Akerboom’*, <https://nos.nl/artikel/2165596-24-politiemensen-verdieneen-meer-dan-minister-en-topman-akerboom.html> (geraadpleegd op 15-03-2021).

NOS (2019), *‘Slob peinst niet over aparte regels voor salaris Van Nieuwkerk’*, <https://nos.nl/artikel/2282911-slob-peinst-niet-over-aparte-regels-voor-salaris-van-nieuwkerk.html> (geraadpleegd op 12-01-2021).

NOS (2019), *‘Salaris Matthijs Van Nieuwkerk wekt Haagse woede, Slob is er klaar mee’*, <https://nos.nl/artikel/2275659-salaris-matthijs-van-nieuwkerk-wekt-haagse-woede-slob-is-er-klaar-mee.html> (geraadpleegd op 04-03-2021).

NOS (2019), *‘Derde van salarisbudget haga lyceum naar directeur en familieleden’*, <https://nos.nl/artikel/2281646-derde-van-salarisbudget-haga-lyceum-naar-directeur-en-familieleden.html> (geraadpleegd op 08-03-2021).

NOS (2021), ‘Inspectie mag rapport Haga Lyceum publiceren; zegt vertrouwen in bestuur op’ <https://nos.nl/artikel/2292998-inspectie-mag-rapport-haga-lyceum-publiceren-zegt-vertrouwen-in-bestuur-op.html> (geraadpleegd op 08-02-2021).

NRC (2017), ‘Topverdiener Welten stapt op na ophef salaris’, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/28/topverdiener-welten-stapt-op-na-ophef-salaris-a1575170> (geraadpleegd op 15-03-2021).

P, 't Hart (2014). ‘Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager’, NSOB: Utrecht.

P, 't Hart en M, van der Steen (2012). ‘Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0 wereld’, De Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur: Den Haag.

Regeling Controleprotocol WNT 2020. (2019, 6 augustus). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042494/2020-01-01> (15-09-2020).

Remkes, J. (2004, 30 juni). Rechtspositie van politieke ambtsdragers [Kamerbrief], Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28479-7.html> (11-09-2020).

Rijksoverheid (2020), ‘Beantwoording Kamervragen over het bericht: benoeming Van Nieuwkerk krijgt staartje’, geraadpleegd op: <file:///H:/Downloads/beantwoording-kamervragen-over-het-bericht-benoeming-van-nieuwkerk-krijgt-staartje.pdf> (07-01-2021).

Schillemans, T. & M. Busuioc (2014). ‘Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift’, Universiteit Utrecht: Utrecht.

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 1: Corné van de Sanden

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 2: Loes Timmer

Topinkomens.nl (2020), ‘Bezoldigingsmaxima’, geraadpleegd op: <https://www.topinkomens.nl/actueel/bezoldigingsmaxima> (15-10-2020).

Trouw (2019), ‘De directeur van het Haga Lyceum verdiende meer dan toegestaan: ‘Het wordt nu tegen ons gebruikt’’, <https://www.trouw.nl/nieuws/de-directeur-van-het-haga-lyceum-verdiende-meer-dan-toegestaan-het-wordt-nu-tegen-ons-gebruikt~b8814a1b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F> (geraadpleegd op 08-03-2021).

Tweede Kamer (2010-2011), *Memorie van toelichting WNT*, Kamerstuk 32 600: nr. 3
<file:///home/chronos/u-14b9d2c2e427d72aa8a3eb87d48ca643edad29b4/MyFiles/Downloads/kst-32600-3.pdf>
(geraadpleegd op 11-09-2020).

Tweede Kamer (2017), '*Brief van de minister van Veiligheid en Justitie*', Kamerstuk 29 628: nr. 734, <file:///C:/Users/Umut/Downloads/kst-29628-734.pdf> (geraadpleegd op 15-03-2021).

Tweede Kamer (2019), '*Wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs*',
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35352> (geraadpleegd op 08-03-2021).

Tweede Kamer (2019), '*Plenair verslag: 61^e vergadering*',
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/9d791266-504e-488f-856f-b15d0c193851 (geraadpleegd op 06-04-2021).

Tweede Kamer (2020), '*Onderzoeksrapporten regionale vensterprogrammering, distributievergoeding en WNT-maxima mediasector*',
[file:///C:/Users/Umut/Downloads/kamerbrief-onderzoeken-distributievergoeding-vensterprogrammering-en-wnt-maxima-mediasector%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Umut/Downloads/kamerbrief-onderzoeken-distributievergoeding-vensterprogrammering-en-wnt-maxima-mediasector%20(1).pdf) (geraadpleegd op 15-03-2021).

Tweede Kamer (2020), '*Kamerbrief onderzoeken distributievergoeding vensterprogrammering en WNT maxima mediasector*',
<file:///C:/Users/Umut/Downloads/kamerbrief-onderzoeken-distributievergoeding-vensterprogrammering-en-wnt-maxima-mediasector.pdf> (geraadpleegd op 04-03-2020).

Volkskrant (2009), '*Kwart miljoen salaris voor presentator veel te veel*', geraadpleegd op:
<https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/kwart-miljoen-salaris-voor-presentator-veel-te-veel~bf8508bf/> (07-01-2021).

Volkskrant (2019), '*Topsalaris Van Nieuwkerk ter discussie: kan de NPO zonder Matthijs?*',
geraadpleegd op :<https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/topsalaris-van-nieuwkerk-ter-discussie-kan-de-npo-zonder-matthijs~be36a6ff/> (07-01-2021).

Wetten.nl (2020), '*Besluit BZK-toezicht en handhaving WNT 2019*', geraadpleegd op:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0042396/2019-07-12> (15-10-2020).

Wetten.nl (2020), '*Algemene wet bestuursrecht*', geraadpleegd op:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01> (02-11-2020).

WNT 2013 (2012), '*Opschrift*'. Geraadpleegd van
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0032249/2020-07-01#Opschrift> (15-09-2020).

Yackee, S.W. (2005). '*Sweet-talking the fourth branch: The influence of interest group comments on federal agency rulemaking*'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 103-124.

Yesilkagit, A.K. (2016). '*De grenzeloze staat*'. Oratie: Universiteit Leiden, Den Haag.

Bijlagen

Eenheid toezicht WNT (2019), *'Toezichts- en handhavingsbeleid Eenheid toezicht WNT 2019'*: document 3

Eenheid toezicht WNT (2020), *'Kamerbrief evaluatie Wet normering topinkomens 2015-2020'*: document 1.

Eenheid toezicht WNT (2020), *'Overkoepelend eindrapport tweede wetsevaluatie WNT 2016-2020'*: document 2.

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 1: Corné van de Sanden

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 2: Loes Timmer

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 3: Danielle Phillipa

Topinkomens en Economische Advisering (2020), interview 4: Jelle Bluemink