

Vergaderjaar 2008–2009

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2009

Inleiding

In vervolg op het Algemeen Overleg van 26 november 2008 (28 479, nr. 41) over het normeringsbeleid in de semipublieke sector naar aanleiding van het laatste advies van de commissie Dijkstal is door uw Kamer een aantal moties aangenomen. In deze brief zal ik namens het kabinet aangeven op welke wijze uitvoering gegeven zal worden aan deze moties. Tevens treft u hierbij aan de wijze waarop het kabinet uitvoering wil geven aan de motie die door de leden Jasper van Dijk en Besselink is ingediend tijdens het interpellatiedebat over de beloningsleidraad voor bestuurders in het voortgezet onderwijs.

De moties betreffende enkele staatsdeelnemingen zijn aangehouden. De minister van Financiën zal u over deze onderwerpen separaat informeren.

Vanwege de economische situatie heeft het kabinet besloten dat in deze kabinetsperiode niet tot verhoging van het salaris van ministers wordt overgegaan. Ik heb u hierover geïnformeerd met mijn brief van 17 februari. Deze maatregel heeft geen beleidsinhoudelijke gevolgen voor het beleid om de topinkomens in de semipublieke sector te normeren, zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Dijkstal¹ en zoals met u besproken tijdens de Algemene Overleggen van 4 september en 26 november 2008. Het enige praktische gevolg is dat in de wet een maximumbedrag in euro's wordt vastgelegd, in plaats van een koppeling aan het (verhoogde) ministersalaris. De hoogte van dit maximumbedrag zal gelijk zijn aan wat eerder is aangegeven in de kabinetsstandpunten op de adviezen Dijkstal en in het Coalitieakkoord. Het normbedrag betreft een maximumbedrag. Het norm-salaris dat gehanteerd wordt bedraagt € 181 773 (130% van het brutoloon van een minister; peildatum 2009). Brutoloon is het salaris verhoogd met vakantiegeld, eindejaarstoeslag, bonussen enzovoort. Onkostenvergoedingen en uitgesteld loon (pensioen) maken geen deel uit van het bruto

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 479, nr. 36 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 38.

loon, vandaar dat deze apart genormeerd zullen worden om ontduiking te voorkomen. Er komen separate normen voor de onkostenvergoeding en de werkgeversbijdrage van het pensioen.

Over de gevolgen voor het beleid voor politieke ambtsdragers zal ik u separaat informeren.

Moties

De moties worden besproken op volgorde van nummer.

30 111 nr. 39 De Pater-van der Meer over het ontwikkelen van een algemeen op functiezwaarte gebaseerd honoreringsbeleid voor bestuurders in de semipublieke sector.

Het kabinet constateert dat er geen eenduidige definitie bestaat van het begrip semipublieke sector. Het is bovendien een begrip zonder juridische status. Bij de behandeling van de vraag welke sectoren voor wat betreft honoreringsvraagstukken tot de semipublieke sector behoren heeft het kabinet gekozen voor een analytische benadering, waarbij de publieke middelen, het publiek belang, de wettelijke taak en de commerciële concurrentie zijn meegewogen. Hierbij hebben pragmatische afwegingen de doorslag gegeven.

Nadat is bepaald dat volgens de genoemde criteria een sector tot het semipublieke domein behoort, zijn de genoemde criteria toegepast om de sector onder een van de drie beloningsregimes te brengen. Daarbij geldt dat naarmate een semipublieke sector zich dichter bij de overheid bevindt, het beloningsregime zwaarder is.

De drie regimes in oplopende zwaarte zijn:

- I. Openbaarmakingsverplichting;
- II. Openbaarmakingsverplichting en sectorale beloningscode;
- III. Openbaarmakingsverplichting en bruto beloning beneden het normbedrag van € 181 773.

Anders dan de nu bestaande «vrijwillige» sectorale codes, krijgt de beloningscode een wettelijke verankering en afdwingbaarheid. Sectoren die vallen onder de beloningscode krijgen dus eveneens te maken met een maximum, waarboven zij géén beloningen mogen toekennen. Dat zal net zo goed gehandhaafd worden als het zwaarste regime. Het code-regime is in zoverre anders dat in de code een specifieke sectornorm wordt gedefinieerd. Daarbij zal het mogelijk worden gemaakt om binnen een sector verder te differentiëren naar functiezwaarte. Elke sectorcode krijgt een wettelijke verankering en behoeft goedkeuring van de vakminister. De minister toetst daarbij inhoudelijk en fiatteert daarmee het beloningsplafond. Daarmee is de samenhang in het beleid gewaarborgd.

Alle drie de beloningsregimes laten actoren binnen een sector alle ruimte om een algemeen op functiezwaarte gebaseerd honoreringsbeleid voor bestuurders te ontwikkelen waarbij de beloning blijft binnen het voor die sector toepasselijke regime. In het wetsvoorstel zullen criteria hiervoor worden opgenomen.

30 111 nr. 40 De Pater-van der Meer c.s. over het vormgeven van het voorgestelde regime uit motie nr. 39 voor de zorgsector.

In de motie wordt verzocht om het coderegime zodanig vorm te geven dat daar een transparante en objectieveerbare indeling in functiezwaartes uit volgt met per functiezwaarte een beloningsmaximum. Tevens wordt een

voldoende aantal categorieën van functiezwaartes gevraagd. Het normbedrag zou daarbij leidend moeten zijn voor het maximum en uitzonderingen moeten er zo dicht mogelijk bij blijven. Aan het verzoek uit die motie zal worden tegemoet gekomen. Aan die gevraagde vormgeving wordt op dit moment al gewerkt. Want de twee al bestaande codes, de salarisadviesregelingen in de zorg (één van de koepel van toezichthouders NVTZ en één van de koepel van bestuurders NVZD) worden omgevormd tot één salarisadviesregeling, een nieuwe code. Daar worden de in de motie gevraagde kenmerken in verwerkt. Na inwerkingtreding van de Wet Normering topinkomens in de semipublieke sector kan daarmee het code-regime voor de zorgsector op de gevraagde wijze worden vastgesteld.

30 111 nr. 43 Anker c.s. over het onder het beloningsregime van het salarismaximum van 130% van het ministersalaris brengen van GVB, RET en HTM.

Tijdens het Algemeen Overleg van 26 november 2008 hebben minister Eurlings en ik er op gewezen dat de staat geen directe verantwoordelijkheid heeft voor de toegekende beloningen bij de genoemde vervoerbedrijven; hier ligt in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de lokale overheden. Hoewel van de zijde van de Kamer wel de suggestie is gedaan, wil het kabinet afzien van het creëren van wettelijke maatregelen waarbij de topbeloningen bij de betrokken vervoerbedrijven rechtstreeks worden beïnvloed, c.q. van een wijziging in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de staat en de lokale overheid ten aanzien van deze bedrijven. Conform de toezegging van minister Eurlings is aan de decentrale overheden een brief gestuurd waarin de wens van de Tweede Kamer om de inkomens van de GVB-directeuren te beperken wordt toegelicht. In het Nationaal Mobiliteitsberaad van 26 maart 2009 heeft hij het verzoek gedaan om dit in overweging te nemen.

30 111 nr. 44 Anker c.s. over een normenkader voor interimmanagers in de (semi)publieke sector

In principe worden interimbestuurders of -managers begrepen onder de geadresseerden van het normeringsbeleid, zijnde de bestuurders. Zoals in het AO van 4 september jl. aangegeven worden de verdere criteria nog uitgewerkt. Alleen als voor kortdurende werkzaamheden een «externe» wordt ingehuurd valt deze niet onder de werking van de (concept) wet. Het voornemen is om «kortdurend» hierbij te definiëren als een termijn van niet meer dan één jaar.

30 111 nr. 45 Kalma c.s. over een wettelijke binding van woningcorporaties aan het salarismaximum zoals voorgesteld door de commissie Dijkstal

In reactie op deze motie zij vooropgesteld, dat de commissie Dijkstal normering in deze sector als zodanig geëigend achtte, gezien de publieke taken die de corporaties verrichten en de vastomschreven maatschappelijke bestemmingsplicht die op hun vermogen rust. Vanwege het ontbreken van publieke bekostiging enerzijds en de beperkte mate van marktconcurrentie anderzijds, adviseerde de commissie deze sector onder te brengen in het middenregime, te weten de sectorale beloningscode. Het Kabinet nam dit advies in juni vorig jaar over.

Uit het toenemend aantal hoge bestuursbeloningen in deze sector, is het kabinet duidelijk geworden dat de zelfregulering in de sector op dit punt ernstig tekortschiet en dat een heroverweging van het eerder genomen besluit wenselijk is. Het beeld van de bestuurssalarissen bij corporaties zoals dat op 26 november 2008 aan uw Kamer is gestuurd laat

zien dat in 2007 circa 115 van 850 actieve directeur-bestuurders een beloning kregen boven het grensbedrag uit de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Het jaar ervoor waren dit er nog circa 100 van de 950. Zowel in absolute als in relatieve zin is dus sprake van een toename. Dit ondanks de lopende discussies over matiging van de bestuursbeloningen en de invoering van de beloningscode voor bestuurders in de corporatiesector, de Izeboudcode. Het kabinet is daarom, ook gezien de door uw Kamer aangenomen motie, tot de slotsom gekomen de corporaties alsnog te plaatsen onder het regime van het salarismaximum.

Het Kabinet erkent dat het takenpakket van woningcorporaties vraagt om capabele bestuurders die op de arbeidsmarkt moeten kunnen worden geworven. Het kabinet tekent hierbij echter aan dat het corporatiestelsel dusdanige waarborgen aan de individuele instellingen biedt, dat de risico's die zij lopen beperkt zijn. Mede daardoor is ook geen sprake van grote individuele risico's voor bestuurders. Ook heeft het Kabinet bij zijn principebesluit om de bestuurssalarissen bij corporaties te gaan normeren reeds betoogd, dat corporaties maatschappelijke ondernemers zijn. Zij werken met geld dat is bestemd voor goede huisvesting van de zwakkeren op de woningmarkt en niet voor hoge bestuurssalarissen. Een matiging op het punt van de salarissen sluit ook aan op de oproep aan corporaties in artikel 24 van Besluit beheer sociale-huursector tot een sobere en doelmatige bedrijfsvoering.

Op grond van de voorgaande overwegingen en inkomensontwikkelingen en in het licht van de voorliggende motie heeft het Kabinet besloten de bestuursbeloningen bij corporaties te begrenzen op € 181 773. Onder dit grensbedrag zullen de salarissen, conform ook de hiervoor genoemde motie van mevrouw De Pater (nr. 39) verder moeten worden gedifferentieerd op basis van functiezwaarte.

30 111 nr. 47 Kalma c.s. over een inventarisatie van de salarissen die in de semipublieke sector (boven het normbedrag van 130% van het ministersalaris) aan niet-bestuurders worden uitbetaald.

In de Wopt-rapportage zijn de jaarlonen opgenomen van alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector waarvan het jaarloon uitstijgt boven dat van een minister. De Wopt is van toepassing op zowel bestuurders als niet-bestuurders. De Wopt vraagt ook naar de functietitel van de functionaris, zodat onderscheid gemaakt kan worden naar bestuurders en niet-bestuurders.

De Wopt-bedragen zijn niet één op één te vergelijken met het normbedrag. Het Wopt-bedrag is gedefinieerd als de som van het belastbaar loon en de voorzieningen betaalbaar op termijn. In de Wopt worden bijvoorbeeld ook meegenomen de pensioenafdracht en belaste voorzieningen, zoals privégebruik van een dienstauto. Verder dient bedacht te worden dat de Wopt terugkijkt en dat de meest recente rapportage 2008 betrekking heeft op de beloningen die zijn uitbetaald in 2007. Ondanks dat is het mogelijk een redelijke schatting te maken op basis waarvan in de vraag om informatie kan worden voorzien.

Het WOPT bedrag 2008 op basis van het huidige ministersalaris is € 169 000 (beloning als betaald in 2007). Ten behoeve van beantwoording van de vraag verwoord in de motie is dit bedrag verhoogd met 30% tot € 219 700.

De Wopt registratie 2008 bevat 2 181 meldingen. Dit zijn functionarissen waarvan het salaris uitstijgt boven het normbedrag en functionarissen met een salaris beneden het normbedrag, maar waarbij sprake is van een ontslagvergoeding. Bij deze laatste groep zorgt de som van het salaris en de ontslagvergoeding ervoor dat er gemeld moet worden. Bij 179 meldingen is een ontslagvergoeding vermeld en voor 37 andere meldingen blijkt uit de toelichting dat er een ontslagvergoeding is toegekend maar wordt de omvang van de vergoeding niet apart vermeld. Omdat in de motie wordt gevraagd naar de *salarissen* van niet-bestuurders, zijn deze meldingen van op grond van de ontslagvergoedingen buiten de analyses gehouden. Onderstaande analyse gaat alleen uit van de betaalde salarissen. Van de resterende 1 965 meldingen ligt bij 403 meldingen het bedrag boven 130% Wopt-bedrag. Tabel 1 vat de bevindingen samen.

Tabel 1 WOPT-registratie: aantal en gemiddeld inkomen van bestuurders en niet-bestuurders

Sector of deelsector	Bestuurders		Niet-bestuurders	
	Aantal	Gemiddeld inkomen	Aantal	Gemiddeld inkomen
Cultuur				
Energiebedrijven	2	€ 346.239		
Media	5	€ 262.543	9	€ 290.272
Onderwijs	13	€ 282.526	6	€ 302.942
Openbaar Vervoer				
Overig semi publieke sector	4	€ 231.599		
PBO	2	€ 281.500		
Publieke sector	2	€ 258.445	1	€ 243.365
Woningcorporaties	30	€ 272.371	1	€ 318.331
ZBO-Kaderwet	20	€ 295.516	4	€ 291.134
ZBO-Niet Kaderwet	5	€ 279.254		
Zorg- en Welzijn	131	€ 269.727	168	€ 250.276
Total	214	€ 273.347	189	€ 255.041

Ruim de helft van de betreffende meldingen (214) zijn bestuurders. Deze groep heeft een gemiddeld Wopt bedrag van € 273 347. Er zijn verschillen tussen de sectoren: het gemiddelde Wopt bedrag varieert van gemiddeld € 231 599 voor de bestuurders in «overig semi-publieke sector» tot gemiddeld € 346 239 voor de bestuurders van energiebedrijven.

De 189 in de Wopt vermelde niet-bestuurders boven 130% van het Wopt bedrag ontvangen gemiddeld minder dan de bestuurders. Het Wopt bedrag bedraagt voor deze groep € 255 041 en varieert van € 243 365 voor een niet-bestuurder die werkzaam is in de publieke sector tot € 318 331 voor een niet-bestuurder die voor een woningcorporatie werkt.

In de tabellen 2 en 3 wordt meer in detail ingegaan op de situatie van de niet-bestuurders.

Tabel 2 WOPT-registratie: aantal niet-bestuurders

Sector of deelsector	Beroepsgroep						Total
	Medische en aanverwante beroepen	Leidinggevende beroepen	Beroepen in onderzoek en onderwijs	Presentatoren en programmamakers	Luchtverkeersleiders	Overige beroepen	
Media				9			9
Onderwijs			5			1	6
Publieke sector		1					1
Woningcorporaties						1	1
ZBO-K					3	1	4
Zorg- en Welzijn	167	1					168
Total	167	2	5	9	3	3	189

Van de niet-bestuurders in de Wopt registratie heeft het overgrote deel (88%) een medisch of aanverwant beroep. Van de resterende 22 niet-bestuurders werken 9 personen als programmamaker of presentator en zijn 5 personen werkzaam in het onderwijs. Uit de Wopt registratie blijkt dat dit hoogleraren zijn. Verder werken 3 personen als luchtverkeersleider, 2 als leidinggevende en 3 personen hebben een ander beroep, bijvoorbeeld als adviseur.

Tabel 3 WOPT-registratie: gemiddeld inkomen van niet-bestuurders

Sector of deelsector	Beroepsgroep						Total
	Medische en aanverwante beroepen	Leidinggevende beroepen	Beroepen in onderzoek en onderwijs	Presentatoren en programmamakers	Luchtverkeersleiders	Overige beroepen	
Media				€ 290.272			€ 290.272
Onderwijs			€ 292.746			€ 353.920	€ 302.942
Publieke sector		€ 243.365					€ 243.365
Woningcorporaties						€ 318.331	€ 318.331
ZBO-K					€ 308.821	€ 238.073	€ 291.134
Zorg- en Welzijn	€ 249.873	€ 317.553					€ 250.276
Total	€ 249.873	€ 280.459	€ 292.746	€ 290.272	€ 308.821	€ 303.441	€ 255.041

De salarissen variëren per sector en per beroepsgroep. Van alle beroepsgroepen genieten luchtverkeersleiders het hoogste Wopt bedrag (€ 303 821) en beroepen in het onderzoek en medische en aanverwante beroepen het minst hoge (€ 249 873).

De normering beperkt zich tot de bestuurders. Anders dan in de ambtelijke structuur is het in delen van de semipublieke sector niet ongebruikelijk dat een functionaris vanwege zijn specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde een bezoldiging ontvangt die uitstijgt boven dat van de hoogst leidinggevende of bestuurder.

De verantwoordelijkheid voor de resultaten van de instelling berust uiteindelijk bij het bestuur van de betreffende instelling. Met het oog op de doelstelling van de instelling en binnen de daartoe gestelde randvoorwaarden dient het bestuur de vrijheid van handelen te hebben om talent aan te trekken tegen voorwaarden die het acceptabel acht. Het kabinet is wel van mening dat over de hieraan bestede publieke middelen het bestuur in het openbaar verantwoording dient af te leggen. Maar een algemene inkomensnormering vindt het kabinet hierbij niet toepasselijk. Voor de overige functionarissen geldt dat het bestuur zich dient te verantwoorden over de hoogte van het salaris.

31 889 nr. 3 Van Dijk over een eigen wetsvoorstel van OCW waarin een salarismaximum voor het onderwijs wordt vastgelegd.

Ook voor de goedkeuring van de beloningscodes en het toepassen van een salarismaximum in de onderwijssectoren, vormt het wetsvoorstel

inzake de normering en openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semipublieke sector de basis. Er komt dus geen afzonderlijk wetsvoorstel voor het werkveld van OCW.

De door de minister van OCW goed te keuren beloningscodes in de onderwijssectoren zullen parallel aan de ontwikkeling van het wetsvoorstel worden vormgegeven, zodat deze gelijktijdig met het in werking treden van de wet gereed kunnen zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst