

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2002

Inleiding

Met de motie-Rosenmöller¹ heeft u gevraagd om inzicht in de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector, en daarmee om verbreding van het onderzoek naar topinkomens zoals dat is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid². Met deze brief breng ik u op de hoogte van de resultaten van het door mijn ministerie gecoördineerde onderzoek Topinkomens in de (semi-) publieke sector.

Behalve de door de u gevraagde informatie over de inkomensontwikkeling biedt het onderzoek inzicht in de inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector³. Deze informatie is ook in deze brief opgenomen. In het overzicht ontbreken de salarissen van de directeurs van woningbouwcorporaties. Daartoe zal separaat onderzoek worden gedaan door de staatssecretaris van VROM. Zodra dit onderzoek gereed is zal het eveneens aan de Tweede Kamer worden gezonden.

De resultaten van het onderzoek Topinkomens in de (semi-)publieke sector hebben voor het kabinet geleid tot het trekken van nadere conclusies over de transparantie van topinkomens en de totstandkoming van de beloningsontwikkeling van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk.

Ontwikkeling beloning topfunctionarissen (semi-)publieke sector

De loonontwikkeling onder topfunctionarissen in de collectieve sector (+ 5,3%) is in 2000 vergelijkbaar met de loonontwikkeling van het overige personeel (+ 5,6%). Dit geldt voor alle delen van de collectieve sector. Uit het onderzoek van SZW naar de topinkomens in de marktsector blijkt dat in de marktsector in 2000 de inkomensontwikkeling voor topfunctionarissen circa + 8% bedraagt en daarmee hoger ligt dan die van het overig personeel (+ 6,8%).

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 734, nr. 9.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 XV, nr. 62.

³ Het kabinet heeft u in 1996 aan de hand van een uitgebreid inventariserend onderzoek («Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector») ook geïnformeerd over het beloningsniveau van topfunctionarissen (Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VII, nr. 28 1). Aanleiding voor dit onderzoek waren vragen van de Tweede Kamer over salarissen en «gouden handdrukken».

Er zijn weliswaar verschillen tussen topfunctionarissen in de collectieve sector waar te nemen, maar deze verschillen zijn niet systematisch. Dat wil zeggen dat er slechts geringe verschillen zijn tussen de sectoren in de collectieve sector, dat de meest verdienende topfunctionarissen er niet meer op vooruit gaan dan de overige topfunctionarissen (er is eerder sprake van het omgekeerde) en dat topfunctionarissen in grote instellingen er niet meer of minder op vooruit gaan dan functionarissen in kleinere instellingen.

Er zijn grote verschillen in inkomensniveau van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector. Het niveau varieert van gemiddeld € 74 000 in het onderwijs tot € 95 000,- in de sector Zorg en Welzijn, terwijl in specifieke deelsectoren aanzienlijke uitschieters worden waargenomen. Als in iedere sector uitsluitend de 25% functionarissen met het hoogste inkomen in beschouwing wordt genomen, dan zijn de verschillen beduidend groter. Het varieert dan van bijna € 95 000 in de sector Onderwijs tot circa € 130 000,- in de sector Zorg en Welzijn en € 158 000,- in de overige publieke organisaties. Meer specifiek worden bij universiteiten, in de geestelijke gezondheidszorg en de (academische) ziekenhuizen hogere salarissen aangetroffen. In sectoren waar op het vaststellen van de beloning van topfunctionarissen minder directe invloed kan worden uitgeoefend door de vakminister, worden aanzienlijk hogere salarissen waargenomen.

De inkomenspositie van de top in de sector Rijk wijkt af van de inkomenspositie in vergelijkbare functies in relevante deelarbeidsmarkten. Dat blijkt uit het onderzoek naar de beloningspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur sector Rijk. Functies in onderzochte relevante deelarbeidsmarkten waarvan de functie-inhoud lichter is dan de functie van een secretaris-generaal kennen in het algemeen een hogere beloning. Secundaire beloningselementen compenseren deze beloningsachterstanden niet. Gezien het streven naar een open loopbaansysteem voor de ambtelijke top in de sector Rijk, is dit een constatering die aandacht vraagt.

De toeslagen op het functieloon van topfunctionarissen in de gehele (semi-)publieke sector zijn gering. De verhouding functieloon/toeslag is gemiddeld 97%:3%. Voor de ambtelijke top sector Rijk is de omvang van de toeslagen echter aanmerkelijk groter (91%:9%). Circa 95% van de ambtelijke top ontvangt een toeslag op het functieloon. Deze toeslagen compenseren kennelijk steeds vaker het achterblijvende functieloon.

Maatregelen ter vergroting van de transparantie van topinkomens

Het kabinet meent dat op basis van het voorliggende materiaal nadere conclusies moeten worden getrokken over de transparantie van de beloning in de (semi-) publieke sector.

De inkomens van topfunctionarissen in de collectieve sector zijn momenteel onvoldoende transparant. Gegeven het feit dat met de inkomens van topbestuurders collectieve middelen zijn gemoeid, acht het kabinet openheid over beloningspositie enontwikkeling met het oog op verantwoording wenselijk.

Een vergroting van de transparantie van de topinkomens in de (semi-)publieke sector kan daarnaast een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus.

Een vergroting van de transparantie in de (semi-)publieke sector sluit aan bij ontwikkelingen in de marktsector. Naar verwachting wordt in 2003 daar de transparantie vergroot door de verplichting voor open naamloze vennootschappen om het salaris van individuele bestuurders openbaar te

maken. Daarmee wordt de verantwoording naar de aandeelhouders versterkt. Dat wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer.

In het zorgveld (bestaande uit private organisaties) wordt de beloning van de top vastgesteld in onderhandelingen tussen bestuur en toezichthouder. Voor deze private organisaties in het zorgveld is het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Thans dienen in de jaarrekening de totale bestuurskosten (van huidige en gewezen bestuurders) opgenomen te worden. Om meer transparantie te bewerkstelligen is door de minister van VWS in de Tweede Kamer reeds aangekondigd dat een soortgelijke regeling als voor de open naamloze vennootschappen zal gaan gelden voor private organisaties in het zorgveld (via aanpassing van de Regeling Jaarverslaglegging Zorginstellingen (RJZ)). Dat betekent dat de beloning van individuele bestuurders van zorginstellingen via het jaarverslag openbaar gemaakt moet worden.

In het onderwijs bestaan zowel publieke als private organisaties. De invloed van de (vak)minister op de beloning van de topfunctionarissen is daar weliswaar groter dan in het zorgveld, maar met name bij de (door)ge-decentraliseerde sectoren (universiteiten, hoger beroepsonderwijs, onderzoeksinstituten en per 1 februari 2003 ook het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie) is deze invloed beperkt tot het functieloon. Om die reden acht het kabinet het wenselijk dat de transparantie zoals die thans voor de zorgsector geregeld wordt, ook in deze onderwijssectoren van toepassing wordt.

Voor de overige sectoren in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) is de invloed van de (vak)minister toereikend. Om die reden is een vergaande transparantie zoals voor de open naamloze vennootschappen en de private organisaties in het zorg- en onderwijsveld daar niet noodzakelijk. Dat betekent dat in het jaarverslag van deze organisaties niet de inkomens van de individuele bestuurders opgenomen behoeven te worden. Datzelfde geldt voor de sector Rijk. Het functieloon van de ambtelijke en politieke top in die sector (S19–21) wordt bij wet vastgesteld en is daarmee onderhevig aan parlementaire controle. De individuele toeslagen van topfunctionarissen (S19) vallen onder verantwoordelijkheid van de vakministers.

Het kabinet gaat na in hoeverre de regeling die gaat gelden voor private instellingen in het zorgveld ook van toepassing kan worden gemaakt op andere private organisaties die voor een substantieel deel gefinancierd worden uit collectieve middelen en waarbij de (vak)minister geen directe invloed heeft op de beloning van de topfunctionarissen.

Het kabinet gaat over tot een door BZK gecoördineerde periodieke inventarisatie van de beloningsontwikkeling en inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector. De onderzoeksresultaten worden gepubliceerd in de nota «De Arbeidsmarkt in de collectieve sector», die jaarlijks door het ministerie van BZK wordt opgesteld en elk voorjaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Inkomenspositie topambtenaren in de sector Rijk

Het kabinet meent dat de voorliggende cijfers indiceren dat de beloningspositie van de topambtenaren nadere aandacht behoeven. De beloning van deze groep van overheidswerknemers verhoudt zich wellicht niet met de beloningspositie van overige arbeidsmarkten. Daarom wordt een beloningscommissie ingesteld, die op basis van bovengenoemde inventarisatie en andere relevante informatie het kabinet adviseert over uiteenlo-

pende beloningsvraagstukken die spelen rondom de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector.

Taakstelling beloningscommissie

- IJking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeidsmarkten
- De commissie stelt normen op voor de inkomenstoelagen van de ambtelijke top sector Rijk en adviseert de vakminister in het geval deze de maximum toeslag wenst te overschrijden.
- Aan de hand van de opgedane inzichten adviseert de commissie de vakministers gevraagd en ongevraagd over een passende beloning(s-ontwikkeling) voor topfunctionarissen van onder de departementen ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer

1. Onderzoek inkomens topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector
2. Beloningsontwikkeling
3. Beloningspositie
4. Transparantie

1. Onderzoek inkomens topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector

Het onderzoek *Topinkomens in de (semi-)publieke sector* is uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer, naar aanleiding van de motie-Rosenmöller. Het onderzoek geeft naast inzicht in de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen, ook inzicht in de inkomensniveaus en kan worden betrokken bij de discussie rond transparantie van de topinkomens in de publieke sector.

Onder topfunctionarissen zijn in het onderzoek functionarissen verstaan die binnen de organisatie zitting hebben in het hoogste leidinggevend orgaan welk belast is met de dagelijkse leiding.

Om de ontwikkeling van de inkomens in kaart te kunnen brengen, is het noodzakelijk om van een functionaris over de salarisgegevens van tenminste twee opeenvolgende jaren te beschikken. Daarvoor zijn de meest recente twee opeenvolgende jaren gekozen, 1999 en 2000. Uitsluitend die functionarissen die beide volledige jaren in het hoogste leidinggevend orgaan actief waren, zijn bij het onderzoek betrokken. Daarmee sluit het volledig aan bij de opzet van het onderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW rond de ontwikkeling van de topinkomens in de private sector. Daarnaast worden alleen die functionarissen in de analyse meegenomen die jaarlijks een totaal inkomen incasseerden van minimaal € 60 000.

De organisaties zijn onderverdeeld in een aantal clusters. Deze onderverdeling kan ook worden teruggebracht tot vijf taakvelden. In het vervolg van dit rapport wordt onderscheid gemaakt in Openbaar bestuur, Onderwijs, Zorg en Welzijn, Veiligheid en overige instellingen.

Tabel 1: Organisaties en aantal topfunctionarissen naar taakveld

Openbaar bestuur (aantal: 2281)	Onderwijs (aantal: 1514)	Zorg en Welzijn (aantal: 3748)	Veiligheid (aantal: 122)	Overig (aantal: 261)
Kerndepartementen	Universiteiten	(Academische) Ziekenhuizen	Politie	Overige organisaties ¹
Diensten van Ministeries	Hoger Beroepsonderwijs	Thuiszorg	Defensie	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties
Provincies	Beroepsonderwijs en Volwassenen-educatie	Verpleging en verzorging		
Gemeenten	Voortgezet onderwijs	Gehandicaptenzorg		
Gemeenschappelijke regelingen		Geestelijke gezondheidszorg		
Publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen		Overig zorg en welzijn		

¹ Hierin zijn opgenomen de sector Onderzoekinstellingen, privaatrechtelijke ZBO's en privaatrechtelijke organisaties die voor meer dan 50% worden gefinancierd uit collectieve middelen

Voor het in kaart brengen van de loonontwikkeling in de publieke sector is uitgegaan van de inkomens in de jaren 1999 en 2000. Het betreft het totaal bruto-jaarinkomen van de topfunctionarissen, dat wil zeggen het functie-loon, de vaste en variabele toeslagen, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkeringen. De werkgeversbijdrage in de ziektekosten wordt buiten beschouwing gelaten.

2. Beloningsontwikkeling

Tabel 2 geeft aan dat de loonontwikkeling van de topfunctionarissen in de publieke sector met ruim 5% enkele procenten lager is dan in de marktsector. Ook ten opzichte van het overige personeel in de publieke sector is de loonontwikkeling beperkt te noemen.

Tabel 2: Gemiddelde loonmutatie naar sector in 2000, percentages

	Topfunctionarissen	Overig personeel ¹
Openbaar Bestuur	5,0	5,9 2)
Onderwijs	5,2	5,4
Zorg en Welzijn	5,7	5,6
Veiligheid	3,6	
Overig publieke sector	4,5	
Publieke sector totaal	5,3	5,6
Marktsector ¹	Circa 8 3)	6,8

¹ Bron: Arbeidsinspectie

² Betreft uitsluitend de sectoren Rijk en Rechterlijke Macht

³ Winstuitkeringen zijn in deze berekening ook betrokken

Binnen de verschillende sectoren bestaan de nodige verschillen in de loonmutaties. In het Openbaar Bestuur varieert de loonstijging van topfunctionarissen van 3,8% bij de Waterschappen tot 6,5% bij de Gemeenschappelijke Regelingen, in het Onderwijs van 4,6% bij de Universiteiten tot 7,6% bij het Hoger Beroepsonderwijs. In Zorg en Welzijn varieert het van 4,3% bij de (Academische) Ziekenhuizen tot 7,0% in de Gehandicaptenzorg.

Uit het onderzoek blijkt dat de topfunctionarissen met de laagste inkomens er in 2000 het meest op vooruit zijn gegaan. De verschillen zijn weliswaar niet groot, maar voor alle sectoren geldt dat de 25% van de topfunctionarissen met de laagste inkomens procentueel de grootste loonstijging heeft meegemaakt. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de loonontwikkeling in kleine organisaties groter is geweest dan in de grotere organisaties. Dit geldt voor het totaal van de publieke sector maar wordt volledig veroorzaakt door de sector Zorg en Welzijn. In de overige sectoren is daar niet of nauwelijks sprake van, in een enkel geval juist het tegendeel.

3. Beloningsniveau

3.1 Beloningsniveau in de (semi-)publieke sector

Voor het in kaart brengen van de inkomensniveaus is uitgegaan van hetzelfde loonbegrip als bij de inkomensontwikkeling. Allereerst is in tabel 3 een verdeling aangegeven over verschillende inkomensklassen. De tabel laat zien dat circa 15% een inkomen heeft boven de € 110 000. Dit bedrag komt ongeveer overeen met het inkomen van een minister.

Tabel 3: Jaarinkomen topfunctionarissen publieke sector in 2000 in euro's

	Percentage
Minder dan 90 000	65,2
Tussen 90 000 en 110 000	20,1
Tussen 110 000 en 140 000	11,8
Tussen 140 000 en 180 000	2,3
Tussen 180. 000 en 230 000	0,4
Meer dan 230 000	0,2
Totaal	100.0

In tabel 4 is een onderverdeling gemaakt naar gemiddeld jaarinkomen per sector, alsmede het gemiddelde inkomen van de vier inkomenskwartielen. Het eerste inkomenskwartiel bestaat uit de 25% topfunctionarissen met het laagste inkomen en het vierde kwartiel uit de 25% topfunctionarissen met het hoogste inkomen.

Tabel 4: Gemiddelde jaarinkomen topfunctionarissen naar sector en kwartielen in 2000, in euro's

	Gemiddelde	1e kwartiel	2e kwartiel	3e kwartiel	4e kwartiel
Openbaar Bestuur	76 000	63 000	68 000	76 000	97 000
Onderwijs	74 000	62 000	67 000	74 000	94 000
Zorg en Welzijn	95 000	66 000	83 000	101 000	130 000
Veiligheid	82 000	65 000	76 000	85 000	102 000
Overig publieke sector	99 000	66 000	78 000	96 000	158 000
Publieke sector totaal	86 000	63 000	72 000	88 000	119 000

De tabel laat zien dat het gemiddeld inkomen van de topfunctionarissen in de publieke sector € 86 000 bedraagt. De topfunctionarissen in de sector Zorg en Welzijn en de overige publieke sector hebben gemiddeld een inkomen van bijna € 100 000. Wanneer ook de spreiding in ogenschouw genomen wordt, dan worden de verschillen tussen de sectoren aanzienlijk groter. Het gemiddeld inkomen in het eerste kwartiel (de 25% met het laagste inkomen) ligt in alle sectoren iets boven de € 60 000. In de sectoren Openbaar Bestuur, Onderwijs en Veiligheid zien we vervolgens een gematigde ontwikkeling in de andere drie kwartielen. In alle drie sectoren ligt het gemiddeld inkomen in het vierde kwartiel (de top van de top) rond de € 100 000. Dit is vergelijkbaar met het totaal gemiddelde in de sector Zorg en Welzijn en de overige publieke sector. Het gemiddeld inkomen in het vierde kwartiel in deze laatste twee sectoren ligt echter beduidend hoger dan in de eerder genoemde sectoren.

In tabel 5 is het gemiddeld inkomen gepresenteerd, rekening houdend met de omvang van de organisatie. Er blijkt in alle sectoren een duidelijk verband te zijn tussen de omvang van de organisatie en het inkomen van de topfunctionarissen.

Tabel 5: Gemiddeld jaarinkomen topfunctionarissen naar sector en omvang organisatie in 2000, in euro's

	Minder dan 250 werknemers	250–2000 werknemers	Meer dan 2000 werknemers
Openbaar Bestuur	74 000	75 000	97 000
Onderwijs	70 000	78 000	112 000
Zorg en Welzijn	83 000	94 000	131 000
Veiligheid		75 000	91 000
Overig publieke sector	91 000	106 000	134 000
Publieke sector totaal	76 000	87 000	118 000

3.2 Beloningsniveau ambtelijke/politieke top sector Rijk

3.2.1 Aanleiding

In september 1999 is de nota Management- en Personeelsontwikkeling Rijksdienst (MPR) aan de Tweede Kamer aangeboden¹. In de nota MPR is aangekondigd dat uit arbeidsmarktoverwegingen het beloningsniveau van hogere managementfuncties bij werkgevers uit de collectieve sector en de commerciële dienstensector scherp in de gaten wordt gehouden. Voor topambtenaren (S19) gaat steeds meer een open rekruteringsstelsel gelden.

Om meer inzicht te verwerven in de beloningpositie van de ambtelijke (en

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 26 806.

daarvan afgeleid de politieke) top werd nader onderzoek wenselijk geacht. De uitkomsten van de nadere analyse van het beloningsniveau (functieloon) van de ambtelijke top (S19) en mutatis mutandis de politieke top worden hieronder gepresenteerd. Ook wordt aandacht besteed aan individuele toeslagen van de ambtelijke top (S19).

3.2.2 Nadere analyse beloningsniveau

Het salaris van ministers is in 1980 in het kader van de herziening van de topstructuur (aanpassing van de rangordening en salarisniveaus) vastgesteld op € 6 070 (f 13 373) per maand ofwel € 78 645 (f 173 314) per jaar en is daarbij aangemerkt als het hoogst mogelijke functieloonniveau, waarvan de salarissen van de overige politieke, semi-politieke en ambtelijke topfunctionarissen zijn afgeleid. Het niveau van het ministerssalaris heeft sinds 1980 geen fundamentele wijziging meer ondergaan met uitzondering van de salariswijzigingen die ook gelden voor het burgerlijk rijkspersoneel.

Het ministerie van BZK heeft een analyse uitgevoerd op basis van gegevens van Hay Management Consultants betreffende inkomens van topfunctionarissen in voor de Rijksoverheid relevante deelarbeidsmarkten. Op basis van deze gegevens blijkt dat de beloningspositie van de ambtelijke (en de afgeleide beloningspositie van de politieke) top afwijkt ten opzichte van de marktsector en relevante deelarbeidsmarkten. De gepresenteerde topfuncties kennen een bandbreedte in primair loon van € 74 875 (f 165.00) tot ca. € 385 715 (f 850 000). Van de 54 topfuncties bevinden zich 10 onder het normsalaris van de SG (in 2000 gesteld op € 114 535 (f 252 400), het basissalaris van € 100 435 (f 221 331) vermeerderd met gemiddelde toeslag (€ 9 075 (f 20 000) en 5% SG-toeslag). Hay schat de functiezwaarte van 43 functies lichter in dan de SG-functie. Deze functies bevinden zich binnen een bandbreedte van € 79 410 (f 175.00) tot € 258 655 (f 570 000). De mediaan bedraagt € 142 940 (f 315 000). Conclusie is dat functies in relevante deelarbeidsmarkten die lichter zijn dan de functie van een secretaris-generaal in het algemeen een hoger beloningsniveau kennen. Daarbij wordt aangetekend dat de secundaire arbeidsvoorwaarden de achterblijvende primaire beloning niet compenseren.

Ook uit het onderzoek naar de beloningspositie van topfunctionarissen in de publieke sector blijkt dat de gemiddelde beloning van de ambtelijke top bij de sector Rijk tot de middenmoot behoort. Met name de zorgsector kent fors hogere salarissen. Wanneer alleen wordt gekeken naar het vierde kwartiel (de 25% respondenten die het hoogste inkomen ontvangen) komt, door de vlakke inkomensverdeling onder topfunctionarissen in de sector Rijk, hun relatieve inkomenspositie pregnanter naar voren.

Bij onderstaande tabel moet worden opgemerkt dat diverse oorzaken bestaan voor de verschillen in inkomensniveau tussen en binnen de sectoren. Niet alleen de omvang van de organisaties verschilt, ook bijvoorbeeld de complexiteit van de werkzaamheden en de arbeidsmarktsituatie waar een instelling in verkeert zijn in iedere sector verschillend.

Tabel 6: Gemiddelde jaarinkomen topfunctionarissen naar subsector en kwartielen in 2000, in euro's

	Gemiddeld	1e kwartiel	2e kwartiel	3e kwartiel	4e kwartiel
(academische) ziekenhuizen	137 000	85 000	127 000	148 000	188 000
universiteiten	113 000	95 000	109 000	122 000	128 000
geestelijke gezondheidszorg	113 000	78 000	109 000	123 000	144 000
kerndepartementen	106 000	93 000	103 000	111 000	117 000
overige organisaties	100 000	65 000	76 000	95 000	166 000
overig zorg en welzijn	99 000	67 000	89 000	106 000	133 000
defensie	97 000	84 000	96 000	104 000	110 000
hoger beroepsonderwijs	96 000	78 000	89 000	98 000	117 000
publiekrechtelijke zbo's	95 000	69 000	86 000	101 000	124 000
gehandicaptenzorg	94 000	70 000	85 000	100 000	123 000
publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	93 000	72 000	88 000	101 000	114 000
thuiszorg	91 000	67 000	80 000	99 000	117 000
verpleging en verzorging	88 000	65 000	79 000	95 000	112 000
gemeenten met meer dan 100 000 inwoners	84 000	74 000	79 000	85 000	96 000
provincies	83 000	65 000	83 000	90 000	95 000
diensten van ministeries	82 000	66 000	76 000	85 000	102 000
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	80 000	64 000	75 000	83 000	96 000
politie	77 000	64 000	72 000	81 000	92 000
diensten van grote gemeenten	77 000	63 000	69 000	79 000	96 000
waterschappen	73 000	63 000	68 000	74 000	86 000
gemeenschappelijke regelingen	72 000	62 000	68 000	72 000	86 000
voortgezet onderwijs	69 000	62 000	65 000	70 000	81 000
gemeenten met minder dan 100 000 inwoners	68 000	62 000	64 000	69 000	75 000

3.2.3 Individuele toeslagen

Op basis van gegevens afkomstig uit het salarissysteem over het jaar 2000 is gekeken naar de individuele toeslagen van topambtenaren op S19-niveau in de rijksdienst. Deze zijn vergeleken met soortgelijke gegevens uit 1998. In de analyse van 2000 zijn 52 functionarissen betrokken. De uitgaven aan individuele toeslagen voor de topambtenaren zijn in deze twee jaar met 23,1% gestegen. De relatieve omvang van de individuele toeslagen in 1998 bedraagt 13,5% ten opzichte van het vaste salaris (excl. vakantie en eindejaarsuitkering) en in 2000 13,7% (gebaseerd op de gemiddelden over de totale populatie). Op grond daarvan kan worden vastgesteld dat het relatieve aandeel van de individuele toeslag voor topambtenaren S19 ten opzichte van het vaste salaris gelijk is gebleven. Het gemiddelde bedrag per persoon is toegenomen (+ € 1087). Daarnaast is er sprake van een stijging van het aantal ambtenaren dat een individuele toeslag ontvangt (van 81% in 1998 naar 94% in 2000).

Tabel 7: Individuele toeslagen in categorieën

	1998	2000
Geen	10	3
f 0–10 000 (€ 0–4 538)	5	5
f 10 001–20 000 (€ 4 538–9 076)	13	17
f 20 001–30 000 (€ 9 076–13 613)	12	8
f 30 001–40 000 (€ 13 614–18 151)	8	8
f 40 001–50 000 (€ 18 152–22 689)	4	7
meer dan f 50 000 (€ 22 689)	1	4
Aantal functionarissen met toeslag	43	49

De gemiddelde bedragen per ministerie verschillen onderling sterk. Ook zijn er op enkele ministeries forse verschuivingen opgetreden tussen 1998 en 2000. Dat vindt mede zijn oorzaak in de minder vrijblijvende mobiliteit die in 2000 is geformaliseerd.

In het onderzoek naar de beloningsontwikkeling van topfunctionarissen in de publieke sector is ook gevraagd naar de samenstelling van het

beloningspakket. Uit het onderzoek blijkt dat de ambtelijke top sector Rijk een bovengemiddelde toeslag wordt verstrekt als percentage van de totale beloning (8,8% tegen 2,7% gemiddeld). Door definitieverschillen wijkt dit getal af van bovengenoemde 13,7%. Alleen bij de Universiteiten is de toeslag met 17,7 % hoger.

Tabel 8: Verhouding functieloon en individuele toeslagen

	functieloon	Toeslag
1 openbaar bestuur	96,4%	3,6%
2 onderwijs	98,0%	2,0%
3 zorg	97,7%	2,3%
4 veiligheid	96,2%	3,8%
5 overig	94,9%	5,1%
gemiddeld	97,3%	2,7%
kerndepartement	91,2%	8,8%

3.2.4 Conclusies beloningspositie topambtenaren rijksdienst

In 2000 ontving 94% van de S19-topambtenaren in de rijksdienst een toeslag op het functieloon. Het feit dat het belang van de toeslagen toeneemt, is een indicatie dat het functieloon steeds meer als ontoereikend wordt gezien. Gegeven het na te streven open systeem van rekrutering voor de ambtelijke top is het noodzakelijk dat het beloningsniveau concurrerend is ten opzichte van relevante externe deelarbeidsmarkten. Het belang van ijkning van het huidige salarisniveau aan de relevante referentie-arbeidsmarkten neemt toe.

Het voorgaande maakt het wenselijk om regelmatig de beloningspositie van de ambtelijke top tegen het licht te houden. Periodiek onderzoek naar het niveau en de ontwikkeling van de beloning van topambtenaren is noodzakelijk. Daarnaast is het wenselijk dat een beloningscommissie wordt ingesteld die aan de hand van dit onderzoek de minister van BZK adviseert over de loonontwikkeling. Een dergelijke commissie dient in de advisering ook een normerende rol vervullen in de toekenning van individuele toeslagen.

4. Transparantie

4.1 Respons onderzoek beloning topfunctionarissen (semi-)publieke sector

In samenspraak met en onder verantwoordelijkheid van alle departementen zijn in het najaar van 2001 meer dan 1500 instellingen betrokken bij een enquêteonderzoek. Voor verschillende organisaties in het Onderwijs- en Zorgveld is dat een steekproef, evenals onder de gemeenten. De overige instellingen die tot de publieke sector worden gerekend zijn allemaal in het onderzoek meegenomen. Op basis van vrijwilligheid en na drie rappelronden heeft circa 50% van de aangeschreven instellingen gereageerd op het verzoek om inzicht te geven in de inkomensontwikkeling van de dagelijkse leiding van de organisatie. Hoewel dit in vergelijking met andere enquêtes een redelijk percentage is, acht ik het ongewenst wanneer een volledig overzicht ontbreekt.

Tabel 9: Respons per taakveld

	enquêtes verzonden	enquêtes retour	respons percentage
Openbaar bestuur	433	241	56%
Onderwijs (excl primair onderwijs)	307	138	45%
Zorg en Welzijn	656	311	47%
Veiligheid	27	21	78%
Overig	118	64	54%
Totaal	1541	775	50%

4.2 Verantwoording en transparantie topinkomens marktsector

Het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW)¹ beoogt het verschaffen van duidelijkheid omtrent bezoldiging en effectenbezit van bestuurders en commissarissen in de financiële verslaglegging, teneinde de rechten en verplichtingen van degenen die betrokken zijn bij de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming – met name de aandeelhouders – te verbeteren. De nieuwe artikelen gelden alleen voor NV's die voor het aantrekken van hun eigen vermogen (mede) een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt. Voor deze NV's wordt verplicht dat zij voor iedere individuele (gewezen) bestuurder en (gewezen) commissaris opgave doen van beloning, winstdeling, optieregelingen en bonusbetalingen.

Voorts diens in het jaarverslag het bezoldigingsbeleid van de vennootschap uiteengezet te worden en moeten de prestatiecriteria bij het toekennen van opties en bonussen worden opgenomen, indien prestatiecriteria worden gehanteerd.

Voor de overige nv's en de andere rechtspersonen waarop titel 9 van Boek 2 BW van toepassing is, blijft gelden dat zij in de toelichting op de jaarstukken ten minste geaggregeerde bezoldigingsgegevens opnemen van de (gewezen) bestuurders en (gewezen) commissarissen.

4.3 Verantwoordelijkheid vaststelling inkomens topfunctionarissen

De wijze waarop de inkomens van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector worden vastgesteld is niet in iedere sector gelijk.

Ambtelijke/politieke top sector Rijk

De bezoldiging van topambtenaren in de sector Rijk (S19) is geregeld in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). In Bijlage A is het salarisbedrag van niveau 19 vastgelegd. Ook worden de functies opgesomd die in S19 zijn ingedeeld. De indeling van een functie in S 19 wordt bepaald op basis van vaste criteria. Alle topfunctionarissen die zijn ingedeeld in niveau 19 ontvangen dezelfde primaire beloning. Als eerstverantwoordelijke ambtenaren binnen het departement ontvangen SG's daarnaast een SG-toeslag van 5%. Differentiatie is mogelijk door een eenmalige of periodieke (ongemaximeerde) toeslag toe te kennen. Een dergelijke toeslag wordt verleend door de vakminister.

In de schalen 20 en 21 zijn respectievelijk de staatssecretarissen en ministers ingedeeld. Hun bezoldiging is geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. De loonontwikkeling van politieke ambtsdragers is gekoppeld aan de loonontwikkeling van de rijksambtenaren. Het salarisbedrag van een minister is door het kabinet in 1980 aangemerkt als het hoogst mogelijke functieloonniveau, waarvan de salarissen van de overige politieke, semi-politieke en ambtelijke topfunctionarissen zijn afgeleid. Als de bezoldiging van het burgerlijk rijkspersoneel wordt gewijzigd als gevolg van CAOafspraken in de sector Rijk, wordt het salarisniveau van S19, S20 en S21 bij AMvB overeenkomstig gewijzigd. Op deze wijze zijn de ambtelijke en politieke topstructuur aan elkaar

¹ Kamerstukken II 2000–2001, 27 900, nrs. 1–6.

gekoppeld wat betreft de rangordening en indexering. De primaire beloningspositie van de topambtenaar in S 19 kan daardoor niet uitstijgen boven de primaire beloningspositie van de politieke top. Als gevolg van de toekenning van variabele beloningselementen behoort het overigens wel tot de mogelijkheden dat een topambtenaar meer verdient dan een minister.

Zorgveld

Het zorgveld bestaat uit private organisaties in de rechtsvorm van stichtingen. De arbeidsvoorwaarden van de topfunctionaris worden vastgesteld in overleg tussen betrokkene en het bestuur van de instelling. Op het vaststelling van het salaris van de topfunctionaris kan de vakminister geen directe invloed uitoefenen.

De zorginstellingen krijgen een budget, mede afhankelijk van hun prestaties. Zij zijn binnen de doelstelling van de instelling en binnen de productieafspraken vrij in de besteding ervan. Voor de private organisaties in het zorgveld is voor wat betreft de verantwoording van de topinkomens het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Dat houdt in dat in de jaarrekening de totale bestuurskosten (van huidige en gewezen bestuurders) opgenomen dienen te worden.

De transparantie van beloning van individuele topfunctionarissen in marktsector wordt op korte termijn aanmerkelijk vergroot door verplichting van beursgenoteerde bedrijven het salaris van individuele bestuurders openbaar te maken. Daarmee wordt de verantwoording naar de aandeelhouders versterkt. Door de minister van VWS is aan de Tweede Kamer toegezegd dat een vergelijkbare regeling getroffen wordt voor de private organisaties in het zorgveld (via aanpassing van de Regeling Jaarverslaglegging Zorginstellingen (RJZ).

Daarnaast hebben de verenigde stichtingsbestuurders besloten om de individuele instellingsbesturen meer handvatten te geven om maatschappelijk gerechtvaardigde beslissingen te nemen ten aanzien van de beloning van de uitvoerende top van hun instellingen: onderzoek naar de mogelijkheden tot prestatiegericht belonen, expliciete, gekwantificeerde informatie over de jaarlijkse trendmatige aanpassingen en de instelling van de commissie-Simons die gaat adviseren over de contractuele relaties, de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en de honorering van bestuurders/directeuren van instellingen.

Onderwijsveld

In het onderwijs zijn publieke en private organisaties te onderscheiden. De politieke controle op de beloning van de topfunctionarissen is weliswaar groter dan in het zorgveld, maar met name bij de (door)gedecentraliseerde sectoren (universiteiten, hoger beroepsonderwijs, onderzoeksinstellingen en per 1 februari 2003 ook het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie) is deze politieke controle beperkt. Wat betreft de transparantie is voor deze organisaties het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Voor de overige sectoren in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) is de politieke controle beduidend groter en daarmee vergelijkbaar met de publieke instellingen in het openbaar bestuur.

Publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen

Voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) is het ontwerp van de kaderwet ZBO's van belang. In de eerste plaats wordt met de Kaderwet beoogd, enige ordening aan te brengen in de tot nu toe bestaande situatie, waarin voor iedere zelfstandige bestuursorganisatie een geheel eigen organisatieregeling geldt. Zo is bijvoorbeeld een algemene regeling getroffen voor de benoeming en het ontslag van bestuurders (hierna steeds aangeduid als leden) van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Voorts worden regels gegeven met betrekking tot hun bezoldiging en nevenfuncties, terwijl ook een standaardregeling voor

de rechtspositie van personeel verbonden aan bepaalde zelfstandige bestuursorganen wordt gegeven.

In de tweede plaats heeft de Kaderwet een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen ten doel. Hierdoor wordt de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk geregeld. De bijzondere wetgever kan in een bepaald geval enkele instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan. Doordat de wetgever zich evenwel steeds expliciet moet uitspreken, bestaat hierover nadien echter wèl absolute duidelijkheid voor alle partijen.

In de derde plaats beoogt de Kaderwet meer helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen. Het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen rond begrotingen en verantwoordingsdocumenten, die zelfstandige bestuursorganen moeten produceren. Daardoor wordt een basale harmonisatie en onderlinge afstemming van de financiële toezichtregels van alle (zelfstandige) bestuursorganen mogelijk. De opgenomen bepalingen zijn in belangrijke mate ontleend aan de bepalingen uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht.

Specifiek met betrekking tot de bezoldiging is geregeld dat de minister de bezoldiging voor de leden van het zelfstandig bestuursorgaan vaststelt. Omdat deze uit een openbare kas komt dient er verantwoording afgelegd te kunnen worden over de hoogte van de bezoldiging. Doordat wordt voorgeschreven dat, in navolging van wat voor privaatrechtelijke instellingen geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek, het gezamenlijke bedrag aan uitkeringen aan de (gewezen)bestuursleden in het jaarverslag van het zelfstandig bestuursorgaan wordt opgenomen, is ook publieke verantwoording mogelijk zonder dat de privacy van de individuele leden wordt geschaad.