

Vergaderjaar 2004–2005

**28 479**

## Rechtspositie van politieke ambtsdragers

**Nr. 19**

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 juni 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 24 mei 2005 overleg gevoerd met minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de minister van BZK d.d. 31 januari 2005 inzake resultaten van onderzoek naar topinkomens in de (semi-)publieke sector en de inventarisatie van de inkomens van de topmanagementgroep (TMG) (28 479, nr. 14);**
- **de brief van de minister van BZK d.d. 31 januari 2005 over voortgang maatregelen naar aanleiding van het rijksbrede onderzoek naar de uitvoeringsaspecten van de beloning van de ambtelijke top (28 479, nr. 15);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) van 26 april 2005 Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk (28 479, nrs. 17–18).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Kant** (SP) is teleurgesteld over de aanpak van de hoge salarissen in de (semi-)publieke sector; er wordt veel over gesproken maar er gebeurt weinig. De enige positieve ontwikkeling is dat er meer openbaarheid lijkt te komen.

Het ministersalaris wordt de maximumnorm in de (semi-)publieke sector. Het kabinet wil dit echter met 30% verhogen. Hoe valt dit te rijmen met het streven naar de nullijn? Voor welke groepen geldt de norm? Geldt de norm alleen voor ambtenaren of voor alle salarissen in de (semi-)publieke sector? Eerder heeft de minister gezegd dat het gaat om instellingen die voor meer dan 50% worden betaald uit publiek geld. Welke definitie van «publiek geld» hanteert hij daarbij? Vallen bijvoorbeeld ziekenhuizen, zorgverzekeraars, universiteiten en energiebedrijven onder de norm? Het blijft mogelijk om uitzonderingen te maken, dus de norm zal niet echt worden gehandhaafd. In welke gevallen mag van de norm worden afgeweken? De ministerraad zal dit dan moeten goedkeuren. Veel salarissen, zoals die bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM), worden goedgekeurd

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA).  
Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA), Vergeer (SP).

door de vakministers. Waarom zetten ministers hun handtekening onder zulke hoge salarissen?

De overheid kan ook invloed uitoefenen in haar rol als aandeelhouder, hoewel dat niet altijd of niet voldoende helpt. In de energiesector zijn weliswaar bonussen ingeleverd, maar de regelingen zijn niet aangepast. Bovendien wordt er bij het bepalen van de beloning gekeken naar andere organisaties, waardoor een haasje-overeffect ontstaat. Waarom wordt niet, zoals bij alle andere Nederlanders, gewoon de nullijn gehanteerd? Er zijn geen duidelijke regels voor de beloning van adviesorganen. Waarom zijn deze bedragen vaak zo hoog? Bovendien blijkt het moeilijk om de hoogte van de vergoedingen te achterhalen, wat mevrouw Kant zelf heeft ervaren. Hoe zit het met het informatierecht van Kamerleden? Zij vraagt daarnaast speciale aandacht voor de beloning van interimmanagement in de publieke sector.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) betreurt dat er vaak wettelijke bezwaren zijn tegen terugvordering van ten onrechte uitgekeerde vergoedingen. Kennelijk is de rechtspositie van ambtenaren erg sterk. Dit verplicht de overheid om als werkgever goed op te letten. Zullen onterecht toegekende vergoedingen ook in toekomstige jaren worden uitgekeerd? In een aantal gevallen van te hoge inschaling is besloten tot een nieuwe functiewaardering. Bij Justitie is gewacht met aanvullend onderzoek. Waarom is daartoe besloten? Salarissen bij zbo's die gelieerd zijn aan het ministerie van Justitie, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Het is belangrijk dat ook daarover duidelijkheid ontstaat. In het rapport-Dijkstal wordt geconcludeerd dat juist bij zbo's de salarissen boven de ministersalarissen zijn uitgestegen. De kosten van de audit blijken overigens hoger te zijn dan de maximaal terug te vorderen bedragen. Indien een duidelijk en transparant beloningsbeleid met een flexibel toelagesysteem voor bijzondere prestaties had bestaan, was dit kostbare onderzoek niet nodig geweest. Het nieuw te ontwikkelen vergoedingenstelsel kan kennelijk in 2006 worden ingevoerd.

Er zijn vraagtekens te zetten bij de hybride werkgeversrol van de rijksoverheid. In de toekomst komt de eindverantwoordelijkheid voor de topmanagementgroep (TMG) bij de directeur-generaal (DG) van het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD) te liggen, waarbij het gaat om beloningsbeslissingen, overgang naar een andere functie binnen de TMG, ontslag en variabele beloningen. De minister van BZK moet erop toezien dat variabele beloningen binnen de gestelde kaders vallen, wat impliceert dat bij misstanden niet meer de vakminister ter verantwoording kan worden geroepen. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) wordt echter verantwoordelijk voor de departementale topstructuur boven niveau 19. Wat betekent deze scheiding van functies voor de transparantie? In een nieuwe kabinetsperiode kan met portefeuilles worden geschoven, wat voor veel onduidelijkheid zal zorgen. Het is daarom beter om de verantwoordelijkheid voor de organisatiestructuur en de beloningsschalen in één hand te leggen.

De ARK heeft geconcludeerd dat de te veel betaalde bedragen niet kunnen worden teruggevorderd, maar dat de in gang gezette acties goed zijn.

De heer **Eerdmans** (LPF) refereert aan de onrust die is ontstaan over de beloningen bij de energiebedrijven. Enkele topbestuurders hebben hun bonus ingeleverd, maar dit ging niet van harte. Zij zouden het als een eer moeten beschouwen om in dienst van de publieke zaak te werken. Een minister zou meer moeten verdienen dan zijn ambtenaren. Voor kwaliteit moet worden betaald, maar dat geldt voor zowel bewindslieden als ambtenaren. Bovendien is een baan als minister heel onzeker. De basis voor mentaliteitsverandering is openheid. In dat licht is het schokkend dat slechts de helft van de publieke instellingen bekendmaakt wat de salarissen van hun topfunctionarissen zijn. Is de minister bereid

om die openheid af te dwingen zodat zij verantwoording moeten afleggen? Het is belangrijk dat precies duidelijk wordt wie de topsalarissen verdienen. Is de minister bereid tot «naming and shaming»? 323 topfunctionarissen binnen het onderwijs verdienen gemiddeld € 117.005; 100 van hen verdienen meer dan een minister. 100% van de managers van academische ziekenhuizen verdient meer dan een ministerssalaris, terwijl de zorg niet goed georganiseerd is. De topsalarissen bij gemeenten en provincies zijn van 2002 op 2003 met zo'n 20% gestegen. Dit maakt het moeilijk om de stijging van gemeentelijke belastingen en heffingen aan de burgers te verkopen. Ook de stijging van de salarissen van het management bij de politie met 10% is vreemd, aangezien de gewone politieagent niets extra heeft gekregen. De managers hebben bovendien meer loon-schalen, zodat zij verder kunnen doorgroeien. De gewone agenten, die het vuile werk opknappen, zouden beter moeten worden beloond.

De heer **Van der Ham** (D66) betoogt dat discussies over topinkomens niet mogen worden vertroebeld door afgunst op mensen die veel verdienen. Ambtenaren en politici met een grote verantwoordelijkheid mogen een goed salaris krijgen, maar in een aantal gevallen is het uit de hand gelopen. De daarover ontstane verontwaardiging is terecht. De regering heeft daarop goed gereageerd door maatregelen voor te stellen om in de toekomst fouten te voorkomen.

Het is goed dat ambtenaren in principe minder verdienen dan een minister(-president). Voor mensen die heel goed presteren, moet een uitzondering kunnen worden gemaakt. De kans op fouten wordt kleiner nu één minister eindverantwoordelijk wordt voor de beloning van topambtenaren. In de voorstellen van de minister ontbreekt echter een visie op de zbo's; de vakministers blijven hiervoor verantwoordelijk. Is het niet verstandiger om de minister van BZK ook eindverantwoordelijk te maken voor de beloning in zbo's, en de ministerraad daarover te laten besluiten?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) pleit voor openbaarheid van en debat over de stijging van topinkomens. Enkele ministers hebben harde uitspraken gedaan, maar er moet ook actie worden ondernomen. Het is vreemd dat niet alle salarissen van mensen in functies die worden betaald worden met publiek geld, openbaar zijn. 46% van de aangeschreven instellingen heeft niet gereageerd op het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Welke conclusie trekt de minister daaruit? Er had moeten worden onderzocht waarom zo'n hoog percentage niet heeft gereageerd, mede omdat nu onduidelijk is of de resultaten van het onderzoek betrouwbaar zijn. Duidelijk is in ieder geval dat de topsalarissen te hoog zijn en naar beneden moeten. Een ministerssalaris is hoog genoeg om kwaliteit aan te trekken; bovendien behoort het salaris niet de enige motivatie te zijn. Vindt de minister het terecht dat sommige bestuurders in de (semi-)publieke sector meer verdienen dan hijzelf? Ambtenaren in lagere functies werken keihard voor de publieke zaak. Het is aan hen niet uit te leggen dat sommige topambtenaren € 150.000 of meer verdienen. De topsalarissen zijn extra gestegen door de arbeidstijdverlenging; deze truc levert zo'n 11% extra op. Het advies van de commissie-Van Rijn wordt zo misbruikt, omdat het juist de bedoeling was dat er meer geld en uren beschikbaar zouden komen voor uitvoerende taken bij de politie, in de zorg en in het onderwijs en niet voor het management. Het salaris van de minister-president moet het plafond worden voor de hele (semi-)publieke sector. Deze norm zou ook moeten gelden voor overheids-nv's die niet in de markt opereren, zoals de NS, Schiphol en Holland Casino. Indien er al bonussen worden toegekend aan bestuurders van dit soort ondernemingen, dan moeten die zijn gebaseerd op een hoge klanttevredenheid. Het privatiseren of op afstand plaatsen van overheidsbedrijven leidt vaak

tot slechtere prestaties en hogere topsalarissen. Dit soort bedrijven zou weer meer onder publieke controle moeten worden gebracht.

Het is positief dat de minister een wetsvoorstel voorbereidt om normen te stellen voor alle topsalarissen in de (semi-)publieke sector. Daarin zou een goede omschrijving van «salaris» moeten worden opgenomen, waarbij rekening wordt gehouden met onder andere pensioenpremies, bonussen, eenmalige stortingen en uitkeringen. Openbaarheid alleen is niet voldoende en kan zelfs zorgen voor het verder stijgen van salarissen.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) vindt de resultaten van het onderzoek naar de topsalarissen onbevredigend. Slechts 54% van de instellingen heeft op de vrijwillige enquête gereageerd, waardoor het nauwelijks mogelijk is om conclusies te trekken. Bovendien konden de respondenten zelf bepalen wat een «topsalaris» is. Is de minister bereid om alsnog zo snel mogelijk maatregelen te nemen om alle informatie boven tafel te krijgen? Eigenlijk zouden dit soort gegevens geregistreerd moeten worden zodat de minister er op elk gewenst moment over kan beschikken. Het ARK-rapport lijkt onvolledig omdat er geen onderzoek is gedaan naar vertrekregelingen (gouden handdrukken) en geen aandacht is besteed aan onderzoeken van de auditdiensten. Wat is het oordeel daarover van de minister?

Het is moeilijk om verschillende sectoren zoals zorg en onderwijs met elkaar te vergelijken. Vaak is het onduidelijk hoe bezoldigingen tot stand komen. Eigenlijk moet er een integraal overzicht komen van dit soort beloningen. De ministeries van BZK, EZ en V&W zien geen reden om te veel betaald salaris terug te vorderen omdat het zou gaan om «doelbewust genomen beslissingen». Blijkbaar heeft men bewust iets gedaan wat fout was. Wat is het oordeel van de minister daarover?

Het is goed dat de minister van BZK een sterkere werkgeversrol krijgt. De rol die de minister voor BVK krijgt bij het vaststellen van topsalarissen, zorgt echter voor veel verwarring. Is de regering bereid om dit te herzien? Verder hebben veel vakministers zelf de bevoegdheid om bepaalde salarissen vast te stellen; hiernaar wordt onderzoek gedaan. Wat wordt er precies onderzocht? Wil de regering bepaalde zaken veranderen? De minister van BZK zou eindverantwoordelijk moeten worden voor de beslissingen op dit terrein; dat vergroot de transparantie en overzichtelijkheid.

Het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD) adviseert over het aanstellen van ambtenaren op basis van de normen van de commissie-Dijkstal. De voorstellen van deze commissie moeten echter nog wel worden aangenomen door de Kamer. Wordt bij de normering uitgegaan van het salaris van een minister of van de minister-president? Er zijn grote verschillen tussen de departementen bij de beloning van topambtenaren. Wat zijn daarvan de oorzaken?

Het is belangrijk dat er samenhang zit in het beleid van de regering om de topinkomens in de (semi-)publieke sector te beperken. Ministers doen regelmatig harde uitspraken, maar vervolgens gebeurt er te weinig. In sommige gevallen, bijvoorbeeld DNB, is het onbegrijpelijk dat er zulke hoge salarissen worden betaald. In hoeverre heeft de minister van BZK daar zicht op en kan hij zich ermee bemoeien?

De heer **Van Beek** (VVD) constateert een scheefgroei in de verhouding tussen de salarissen van enerzijds de politieke en anderzijds de ambtelijke top. Wanneer is deze ontstaan? Heeft dit te maken met de arbeidstijdverlenging van 36 naar 40 uur?

Het is niet nodig dat de Kamer een overzicht krijgt van alle individuele salarissen, maar dan moet de minister haar er wel van overtuigen dat de zaken procedureel en inhoudelijk goed zijn geregeld. De brieven van de minister zijn daarvoor onvoldoende; er moet meer zekerheid worden geboden dat er geen onregelmatigheden meer zullen plaatsvinden. Het

kan niet zo zijn dat de ene ambtenaar de andere middelen toeschuift. Indien er wordt afgeweken van regels, moet een minister daar persoonlijk bij betrokken zijn en draagt hij daarvoor de verantwoordelijkheid. Het is goed dat de positie van de minister van BZK hierin wordt versterkt, maar de structuur daarvoor moet goed worden ingericht. Hoe worden de procedures verbeterd zodat de fouten uit het verleden niet meer kunnen voorkomen? De commissie-Dijkstal heeft terecht gesteld dat het vreemd is dat de politiek hoogst verantwoordelijke niet het hoogste salaris krijgt. Ook de aanbevelingen van de commissie over de salarissen in de semi-publieke sector zijn interessant.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** bestrijdt het beeld dat in de ambtenarij sprake is van zakkenvullerij of fraude. Uit onderzoek van zowel de auditdiensten als de ARK blijkt dat er geen sprake is van structurele misstanden; dit is een geruststellende gedachte. Wel zijn er slordigheden, zoals het ontbreken van een Koninklijk Besluit (KB) in het dossier, en menselijke fouten. Daarbij gaat het echter om een relatief beperkt aantal gevallen. Er zijn geen garanties te geven dat er in de toekomst geen fouten meer worden gemaakt, hoewel de kans daarop wordt verkleind door het verbeteren van de procedures. De ARK zal nog een onderzoek uitvoeren naar de ontslagregelingen, dat begin 2006 wordt gepubliceerd.

De Kamer heeft in grote lijnen het kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de commissie-Dijkstal overgenomen. In dat licht worden wetvoorstellen voorbereid, die wellicht nog voor het zomerreces door het kabinet zullen worden besproken. De salarisverhoging voor bewindslieden is overigens bedoeld voor een nieuw kabinet. De commissie-Dijkstal stelt voor om het ministersalaris – dat zal worden verhoogd met 30% – als plafond te hanteren voor rijksambtenaren, waarbij het fiscaal loonbegrip het uitgangspunt vormt. Slechts een beperkt aantal topambtenaren verdient nu meer. De norm zal ook worden toegepast op publiekrechtelijke zbo's. In uitzonderingsgevallen kan daarvan worden afgeweken, maar daarvoor geldt een zware procedure via de ministerraad. Indien de Kamer dat wenst, kan zij daarvan op de hoogte worden gesteld. Op dit moment wordt nagegaan of ministers voldoende instrumenten hebben om de normen bij publiekrechtelijke zbo's te handhaven. De conclusie daarvan zou kunnen zijn dat aanvullende wet- of regelgeving noodzakelijk is. Voor privaatrechtelijke zbo's zoals DNB zullen andere regels gelden. Het is onbevredigend dat een groot deel van de respondenten in het onderzoek niet heeft gereageerd. Daarom is het goed om openbaarheid van dit soort gegevens in de (semi-)publieke sector wettelijk te regelen. Een wetsvoorstel daartoe ligt bij de Raad van State. De regering heeft gevraagd om een spoedadvies zodat de zaak niet op de lange baan wordt geschoven. De bedoeling is dat instellingen in hun jaarverslag rapporteren over de beloning van topbestuurders. Indien zij dit niet of onjuist doen, mogen accountants het jaarverslag niet goedkeuren. Het rapport van de commissie-Van Rijn is opgesteld in het licht van de kwaliteit van de rijksdienst en de concurrentiepositie van de rijksoverheid op de arbeidsmarkt. De voorstellen van de commissie, zoals de arbeidstijdverlenging van 36 naar 40 uur, zijn destijds met het parlement besproken. Bovendien werken topambtenaren in de praktijk veel meer uren per week.

De taakverdeling tussen de ministers voor BVK en van BZK heeft in de praktijk niet tot problemen geleid. De minister zegt toe, te bezien of de zaken beter kunnen worden georganiseerd. Er zijn twee ministers betrokken bij de beloning van leden van adviescommissies. De minister voor BVK gaat over het adviesstelsel, de minister van Financiën is verantwoordelijk voor het vacatiegeldenbesluit. Momenteel vindt een rijksbreed

onderzoek plaats op dit terrein, zodat de Kamer hiervan een beter overzicht krijgt.

In sommige gevallen waarin onterecht te hoge salarissen of vergoedingen zijn betaald, is het niet redelijk om over te gaan tot terugvordering. Rond de zomer wordt besloten over het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) inzake de normalisatie van de rechtspositie van rijksambtenaren. De minister zegt toe, de Kamer nog te informeren over de Justitie-zbo's. Het is moeilijk om een oordeel te geven over de loonsverhogingen bij gemeenten omdat het gaat om een combinatie van reguliere en incidentele verhogingen en promoties. De beloningsstructuur bij de politie wordt momenteel bekeken. De minister zegt toe, hierop bij een volgende rapportage nader in te gaan, eventueel naast de informatie die al wordt vermeld in de trendnota. Het rijksbrede uitgangspunt is echter de nullijn.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Kant** (SP) is teleurgesteld dat er geen norm wordt gesteld voor de hele (semi-)publieke sector, maar alleen voor de ambtenaren en de zbo's.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) vindt dat het ministersalaris de norm moet worden voor taken die voor 100% uit publieke middelen worden betaald; dit geldt ook voor de Justitie-zbo's. Als taken gedeeltelijk uit private middelen worden bekostigd, mag van de norm worden afgeweken. Zo'n afwijking van de norm zou niet alleen in de ministerraad moeten worden besproken maar ook met de Kamer.

De heer **Eerdmans** (LPF) vraagt de minister om nog eens toe te lichten welke effecten de arbeidstijdverlenging precies heeft gehad op de ontwikkeling van salarissen. Indien de minister ontdekt dat er exorbitante salarissen worden verdiend, zou hij zelf over moeten gaan tot «naming and shaming».

De heer **Van der Ham** (D66) vindt dat de salarisnormen ook moeten worden toegepast bij zbo's. Daarnaast moet worden nagedacht over hoe ook aan de semi-publieke sector, zoals ziekenhuizen, salarisnormen kunnen worden opgelegd.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vraagt zich af of de minister actie heeft ondernomen tegen de organisaties die niet mee hebben gedaan aan het onderzoek. Door hun weigering om mee te werken moest hij namelijk met onvolledige informatie naar de Kamer komen. Het is mevrouw Van Gent niet duidelijk geworden wat de waarden en normen zijn van de minister inzake de salarisontwikkeling in de (semi-)publieke sector.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) hoopt dat het wetvoorstel over de zbo's dat bij de Eerste Kamer ligt, snel wordt aangenomen; de transparantie kan daarmee worden vergroot. Daarnaast moet de minister zorgen voor meer centralisatie van gegevens, wellicht zelfs door de salarisadministratie van het Rijk onder zijn bevoegdheid te brengen. Veel fouten blijken samen te hangen met het niet ondertekenen van KB's. Het is uit de tijd dat de Koningin haar handtekening moet zetten onder benoemingen van ambtenaren in schaal 15 en hoger.

De heer **Van Beek** (VVD) hoopt op een eenduidiger beleid bij de verschillende ministeries voor de beloning van topambtenaren; nu zijn er te grote verschillen.

De **minister** verwijst naar de trendnota en het sociaal jaarverslag Rijk als bronnen van informatie over beloning. Het is de bedoeling dat de verschillen in beloning tussen de ministeries worden verkleind.

Er wordt nagedacht over het terugdringen van het aantal KB-benoemingen. Daarnaast wordt de salarisadministratie rijksbreed meer gestroomlijnd.

De discussie over de beloning in de publieke sector is anders dan die over de beloning in de private sector, omdat het gaat om de besteding van belastinggelden. In de private sector betreft het geld van de aandeelhouders.

Het verwijt dat het onderzoek een incompleet beeld heeft opgeleverd, is terecht. De overheid heeft echter op dit moment geen instrumenten om instellingen te dwingen om mee te werken aan dit soort onderzoek. Wetgeving is in dat licht noodzakelijk, waarbij de Kamer haar inbreng kan hebben.

De arbeidstijdverlenging is een factor geweest in de salarisontwikkeling, maar er spelen ook andere zaken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Noorman-den Uyl

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Hendrickx