

Vergaderjaar 2005–2006

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2005

Met deze brief breng ik u op de hoogte van de resultaten van het door mijn ministerie gecoördineerde onderzoek Topinkomens in de (semi-)publieke sector¹.

Tevens wil ik van de gelegenheid gebruik maken om het topinkomensbeleid voor de publieke sector in perspectief te plaatsen, mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 29 september jl.

Topinkomensbeleid in perspectief

Mede door ruime media-aandacht voor incidenten bestaat er een beeld dat: «Mensen aan de top op oneigenlijke wijze zwaar worden overbetaald uit de publieke middelen.» Dat beeld heeft toch vooral te maken met de perceptie en veel minder met de werkelijkheid. Het overgrote deel van onze «topmensen» valt gewoon onder een «overheidscao». De vaststelling van salarissen vindt in meer dan 99 van de 100 gevallen correct plaats op basis van toepasselijke bezoldigingsbesluiten. Dit voorjaar heb ik u daarover geïnformeerd² en voor zover er verbeteringen nodig waren heb ik deze laten doorvoeren. Bovendien is deze onderzoeksuitkomst u door de Rekenkamer³ bevestigd. Ook voor wat betreft de hoogte van de inkomens blijken, uit het onderzoek Topinkomens in de (semi-)publieke sector dat ik u hierbij aanbied, geen exorbitante toestanden.

Voorzover er al sprake is van zeer hoge beloningen, blijken deze zich toch vooral voor te doen bij privaatrechtelijke instellingen, waar het kabinet vanwege de decentralisering, geen of weinig zeggenschap heeft over de individuele arbeidsvoorwaarden. Voor het kabinet is deze situatie echter geen gegeven.

Het kabinetsbeleid is er daarom op gericht op het punt van het vaststellen van de topbeloningen een grotere scherppte te bereiken bij alle aansturende en controlerende (democratische) organen.

Om tot deze scherppte te prikkelen en omdat met de inkomens van deze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 479, nr. 15.

³ Beloning van hogere ambtenaren bij het Rijk, Algemene Rekenkamer 26 april 2005.

topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid acht het kabinet openheid over de beloningspositie essentieel. Het wetsvoorstel daartoe is inmiddels bij uw Kamer ingediend. Om de openbaar gemaakte informatie zo goed mogelijk te ontsluiten verzamel ik deze gegevens en bied ik ze in een totaaloverzicht aan het parlement aan. Op deze wijze kan het debat over het beloningsbeleid in alle openheid plaatsvinden op basis van gelijke informatie voor iedereen.

In het vervolg op de discussie tijdens het AO van 29 september wil ik duidelijk maken dat het kabinet er op dit moment uitdrukkelijk niet voor kiest om een centraal loonplafond voor te schrijven. Dat is niet alleen juridisch buitengewoon complex, het brengt ook een grote bureaucratie met zich mee, de norm zou immers ook gecontroleerd en gehandhaafd moeten worden bij enige duizenden instellingen. Een principiëlere overweging om hiervoor niet te kiezen is de overtuiging van het kabinet dat «Den Haag» zo weinig mogelijk dwingend zou moeten voorschrijven wat een decentraal orgaan in een bepaalde situatie dient te besluiten. Een besluit over het al dan niet toekennen van een topinkomen is daarop geen uitzondering. Bovendien bestaat er geen directe hiërarchische verhouding met de minister, zoals deze wel bestaat tussen minister en (top)ambtenaar. Er is dus ook geen logische reden om het ministersalaris bij andere sectoren als absoluut maximum te definiëren. Wel moet er een optimale zekerheid zijn dat een besluit over het toekennen van een topbeloning op een fatsoenlijke wijze tot stand komt. Indien mocht blijken dat er hierbij onvoldoende voortgang wordt geboekt is er reden voor ingrijpen. Maar pas dan wil ik nadere regelgeving overwegen.

Ik benadruk dat we het vraagstuk van de gestegen topinkomens in zijn juiste proporties moeten blijven bezien. Salarissen bij de overheid moeten passend zijn bij het belang en de verantwoordelijkheid van de functies en tegemoet komen aan de eisen van de arbeidsmarkt. Het kabinet is van mening dat de inkomensontwikkeling gematigd dient te zijn en het systeem transparant. Tegelijkertijd kan het kabinet zich niet veroorloven om de ogen te sluiten voor de ontwikkelingen die elders op de arbeidsmarkt plaatsvinden. Ik wijs er in dat kader op dat de situatie nog maar kort achter ons ligt waarbij de overheid geconfronteerd werd met een zwakke arbeidsmarktpositie en problemen met het vervullen van topfuncties. Vanwege het verwachte economische herstel en de demografische ontwikkelingen is het bekend dat de huidige relatieve ruimte op de arbeidsmarkt tijdelijk is. Daarom is het nu de tijd om beleid te maken. In het spanningsveld, tussen de wens de topinkomens te matigen en toch in voldoende mate en gekwalificeerde topfunctionarissen te kunnen aantrekken en behouden, ben ik bezig het topinkomensbeleid voor de publieke sector vorm te geven. Kern hierbij is dat diegenen die over de hoogte van de betreffende topinkomens beslissen een herkenbaar grotere scherppte gaan vertonen.

Verschillende stappen

In november 2002 bent u geïnformeerd over de taakopdracht van de adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (de commissie Dijkstal). Zij had als opdracht een advies uit te brengen over:

- de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk en topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen;
- normen voor inkomenstoelagen van de ambtelijke top;
- de rechtspositie van politieke ambtsdragers in brede zin.

Het advies van de commissie Dijkstal is gereedgekomen in april 2004 en is in diezelfde maand naar de TK verstuurd. Het kabinet heeft in zijn brief

van 30 juni 2004 aan de TK aangegeven het advies van de commissie zo veel mogelijk te willen overnemen. In genoemde brief is aangekondigd de daarvoor noodzakelijke wetsvoorstellen als één afgewogen pakket met rechtspositionele plussen en minnen aan de TK aan te bieden. Op 3 februari 2005 is deze procedure bevestigd tijdens een algemeen overleg met de Vaste commissie voor BZK. Vervolgens is het wetgevingstraject voortvarend in gang gezet. Het totale pakket betreft voorstellen tot wijziging van bestaande wetten en de introductie van een nieuwe wet heeft geleid tot het opstellen van in totaal vier wetsvoorstellen:

- I. Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen i.v.m. de wijziging van de hoogte van de bezoldiging van de ministers, de minister-president en de staatssecretarissen:
- II. Wetsvoorstel tot wijziging Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa):
- III. Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement, de Provinciewet en de Gemeentewet i.v.m. de openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties:
- IV. Wetsvoorstel Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren:

De adviesaanvraag is na de ministerraad van 8 juli jl. ingediend. Drie van de vier wetsvoorstellen zijn inmiddels door de Raad van State van een advies voorzien. Als ook het laatste wetsvoorstel, de wijziging van de Appa, terug is, zal ik de wetsvoorstellen als één pakket aan het parlement aanbieden. Vervolgens kan de inhoudelijke discussie met uw kamer plaatsvinden. De commissie Dijkstal heb ik gevraagd om het advies ten aanzien van de onderlinge salarisverhoudingen binnen gemeenten en provincies separaat en met spoed uit te brengen. De voorzitter heeft hierop met instemming gereageerd en ik verwacht dit deeladvies eind oktober of begin november. Dit advies kan derhalve betrokken worden in de discussie over de wetsvoorstellen naar aanleiding van Dijkstal 1, zoals u mij ook gevraagd hebt.

Verder is in voorbereiding een aanpassing van de rechtspositie van de Topmanagementgroep (topambtenaren in de sector Rijk). Daarmee wordt op basis van het kabinetsstandpunt Dijkstal voor deze groep een nieuwe beloningsstructuur vastgelegd. Tevens wordt daarmee aan de minister van BZK een grotere en heldere verantwoordelijkheid gegeven als werkgever van de Topmanagementgroep. Hiermee kan onder meer er voor gezorgd worden dat de bezoldiging van deze groep beneden het ministersalaris (op de hoogte conform het advies van de commissie Dijkstal) blijft. Vooruitlopend op deze regelgeving worden thans aan topambtenaren geen hogere bezoldigingen toegekend.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke ZBO's die ressorteren onder de vakdepartementen wordt op dit moment een inventarisatie uitgevoerd van het beloningsbeleid. Deze inventarisatie zal ook worden gebruikt door de commissie Dijkstal (2), die thans ondermeer bezig is met een vervoladvies voor de ZBO's. Ik verwacht het eindadvies van de commissie Dijkstal aan het eind van dit jaar of het begin van het volgend jaar.

De decentrale overheden heb ik inmiddels laten weten dat ik met hen in gesprek wil treden over het beloningsbeleid ten einde te bevorderen dat

in de gehele publieke sector het ministersalaris, conform het advies van Dijkstal, de bovengrens zal vormen.

Tenslotte heb ik het wetsvoorstel openbaarmaking uit overwegend publieke middelen gefinancierde topinkomens deze zomer aan uw kamer gezonden. Binnenkort zal ik over de inhoud daarvan met u debatteren. Ik heb nog steeds de verwachting dat het wetsvoorstel voor het einde van het jaar wet zal worden, zodat vanaf volgend jaar de salarissen hoger dan die van een minister die dit jaar én vorig jaar verdiend zijn, in de jaarverslagen openbaar worden gemaakt. Volgend jaar omstreeks deze tijd zal ik u hiervan dan een totaal overzicht toezenden. Dat overzicht komt in de plaats van het onderzoek Topinkomens in de (semi-)publieke sector.

Onderzoek Topinkomens in de (semi-)publieke sector

In tegenstelling tot vorig onderzoek maken nu ook woningcorporaties deel uit van de onderzoekspopulatie. Voorjaar 2005 zijn 1 925 instellingen in de (semi-)publieke sector en de woningcorporaties benaderd met het verzoek gedetailleerde cijfers te verstrekken over de lonen van hun topfunctionarissen. Van het totaal aantal aangeschreven instellingen heeft 52% gerespondeerd (999 instellingen). De uitkomsten in deze rapportage zijn op de gegevens van deze instellingen gebaseerd. Evenals in vorig onderzoek zijn instellingen in de zorgsector, met uitzondering van de academische ziekenhuizen, buiten beschouwing gebleven. Deze instellingen worden door het ministerie van VWS onderzocht en later dit jaar ontvangt u daarvan de resultaten.

In 2004 zijn 4 117 topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector en bij woningcorporaties waargenomen met een jaarloon van ten minste € 60 000. Hiervan ontving 6% een jaarloon van € 130 000 of meer (261 topfunctionarissen). Dit aandeel varieert sterk binnen de (semi-)publieke sector. Het liep uiteen van 0% bij de gemeenschappelijke regelingen (0 functionarissen) en ook 0% bij gemeenten/gemeentelijke diensten (7 functionarissen) tot 100% bij de academische ziekenhuizen (22 functionarissen). Ook bij universiteiten/onderzoekinstellingen ontving een groot deel van de waargenomen topfunctionarissen een jaarloon van € 130 000 of meer (59% oftewel 26 functionarissen).

Gemiddeld nam van 2003 op 2004 het jaarloon van een topfunctionaris met 3,1% toe. Dit percentage varieerde van – 0,3% bij de gemeenschappelijke regelingen tot 5,2% in het hoger beroepsonderwijs. Ook topfunctionarissen bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen kenden een relatief hoge loonontwikkeling (5,0%). Van een relatief gematigde ontwikkeling was, behalve bij de gemeenschappelijke regelingen, sprake bij de agentschappen van ministeries (1,2%), de rechterlijke macht (1,4%) en de academische ziekenhuizen (1,7%).

De loonontwikkeling in de (semi-)publieke sector is lager dan in voorgaande jaren (ondanks de populatieverschillen). Van 2001 op 2002 was dit nog 11,9%, van 2002 op 2003 was dit 6,6% en van 2003 op 2004 dus 3,1%. Er is dus duidelijk sprake van een vertraging in de ontwikkeling van de lonen van de topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector. Ik merk hierbij op dat de 3% loonstijging van individuen en de macro contractloonontwikkeling niet één op één met elkaar te vergelijken zijn. De 3% loonstijging voor individuen (bijvoorbeeld als gevolg van periodiekontwikkeling, promoties en andere incidentele looninvloeden) betekent niet dat daarmee de nullijn van 2004 doorbroken is. De nullijn heeft immers betrekking op sectoren, niet op individuen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes