

Normering van topinkomens in het bredere kader van good governance

Normering van topinkomens in de publieke en semi-publieke sectoren heeft een belangrijke plaats in de brede aanpak van good governance. De wijze waarop burgers de dienstverlening ervaren van de overheid en andere organen en instellingen met een publieke taak is belangrijk voor het beeld dat de burger heeft van 'de overheid'. Daarom besteedt het kabinet de laatste jaren veel aandacht aan de prestaties en de efficiency van deze organisaties. We investeren substantieel in prestatiesturing, in toezicht en handhaving, in vereenvoudiging en kwaliteit.

Belangrijk is dat de bedoelde organisaties zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Verder moeten ze zich realiseren dat niet alleen het product of de dienst van belang is. *De wijze waarop* dit product of deze dienstverlening tot stand komt telt ook mee, net als de wijze waarop de organisatie in de maatschappij staat. Ook de instellingen die op enige afstand van de politiek staan moeten zich hiervan bewust zijn.

Eenzijds moet er helderheid ontstaan over de verwachtingen die de samenleving mag hebben van organisaties in de publieke en semi-publieke sectoren. Anderzijds moeten die organisaties op dit punt worden versterkt. Om dit te bereiken wil ik nieuwe impulsen geven aan het "good governance beleid" in de publieke en semi-publieke sectoren. Dit beleid, waarvan een verdere uitwerking u het komende voorjaar zal bereiken, komt langs twee sporen tot stand:

1. Het eerste spoor betreft het scheppen van heldere verwachtingen. Dit bouwt voort op, maar gaat ook verder dan wat in wettelijke regelingen over bijvoorbeeld integriteit en openbaarheid is vastgelegd. Burgers willen dat organisaties en professionals die daar werken zich gedragen zoals het betaamt wanneer je voor het maatschappelijk belang bezig bent. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om onderwerpen als doelmatigheid, soberheid en dienstbaarheid, openbaarheid en normering van topbeloningen, tegengaan van (ogenschijnlijke) belangenverstrengelingen bij nevenfuncties, etc. Ik stel mij voor om, in aanvulling op de wettelijke kaders, te komen tot een brede governancecode voor de publieke en semi-publieke sectoren.
2. Het tweede spoor behelst het van onderop versterken van elke individuele organisatie en haar professionals. Klantoriëntatie en klantbejegening, innoveren en leren, burgerbetrokkenheid en horizontale verantwoording, responsiviteit en betrouwbaarheid etc. zijn geen zaken die ik van boven af kan of wil opleggen. Het is van belang dat men in staat wordt gesteld om kennis te nemen van best-practices en er een sfeer van leren van elkaar ontstaat. Het tweede spoor houdt in dat ik de bewegingen die al op gang zijn verder versterk. De diverse activiteiten die hierbij ter hand worden genomen zal het kabinet in overleg met de velden nader uitwerken.

De normering van topinkomens maakt onderdeel uit van het bredere kader van dit "good governance beleid".

Topinkomensbeleid

Met het topinkomensbeleid beoogt het kabinet twee doelen:

1. Hoogwaardige publieke en semi-publieke sectoren, die in staat zijn om voldoende gekwalificeerde topfunctionarissen aan te trekken, te behouden en te motiveren, rekening houdend met de realiteit op de arbeidsmarkt.
2. Een loonbeleid, waarin de besluitvormingsprocedures zorgvuldig en transparant zijn, de toplonen openbaar, maatschappelijk geaccepteerd en de hoogte en ontwikkeling ervan aansluiten bij wat gebruikelijk is in de desbetreffende sector.

Tussen deze beide doelstellingen hoeft geen onoverbrugbaar spanningsveld te bestaan, maar dat vereist wel dat het kabinet de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij het topinkomensbeleid betracht.

Actualisatie beleidsmaatregelen

Ter uitvoering van de hiervoor genoemde dubbele beleidsdoelstelling heeft het kabinet al een aantal maatregelen in gang gezet. Hiervan bent u in kennis gesteld door de minister van SZW¹. Van de relevante maatregelen geef ik hier de actuele stand van zaken.

Openbaarmaking. De Eerste Kamer heeft de plenaire behandeling van het wetsvoorstel openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens vastgesteld op 7 februari 2006. Indien het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aanvaard, zal de wet enkele dagen daarna in werking treden. Dat betekent dat de verplichting om in de jaarverslagen de jaarlonen openbaar te maken, voorzover deze uitstijgen boven het ministersalaris, op 1 januari 2006 nog niet van kracht zal zijn. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de volledigheid van de rapportage die ik op basis van deze wet opstel en u in het najaar van 2006 zal toezenden.

Politieke ambtsdragers. De wetwijzigingen en het wetsvoorstel, ter uitvoering van het eerste advies van de commissie Dijkstal aangaande de politieke ambtsdragers, zijn inmiddels voorzien van een advies van de Raad van State en zullen binnenkort voor behandeling aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Verder bestaan er (historisch gegroeide) verschillen in vergoedingen in de secundaire sfeer (forfaitaire kostenvergoedingen zoals ambtstoelagen en reiskostenvergoedingen) waardoor verschillen kunnen bestaan tussen politieke ambtsdragers in eenzelfde salarisklasse. De commissie Dijkstal heeft mij hierover, op 23 november 2005, haar advies overhandigd. Op dit moment ben ik het kabinetsstandpunt op dit advies aan het voorbereiden. Na behandeling in de ministerraad zal ik u van dat kabinetsstandpunt in kennis stellen.

Norm ministersalaris in de sector Rijk. Het kabinet heeft al eerder besloten dat er een norm voor topsalarissen in de sector Rijk wordt vastgelegd. Als uitwerking van het advies van Commissie Dijkstal 1 en het kabinetsstandpunt bereid ik wetgeving voor waarmee het ministersalaris voor ambtenaren in de sector Rijk het hoogste salaris wordt (nader te bepalen na besluitvorming in het parlement). Vooruitlopend adviseert het bureau Algemene Bestuursdienst de vakdepartementen al zodanig dat bij aanstelling van nieuwe topambtenaren met de door Commissie Dijkstal voorgestelde normering rekening wordt gehouden.

Semi-publieke sectoren

In navolging van de terminologie gehanteerd in de motie-Bakker gebruik ik in deze brief de term "semi-publieke sectoren". Wat onder semi-publieke sectoren moet worden verstaan is niet precies gedefinieerd, maar ik denk onder andere aan privaatrechtelijke rechtspersonen met een (overwegend) publieke taak. Evenwel wil ik hier benadrukken dat de reikwijdte van de normering nog niet is afgebakend. Dat is, zoals ik verderop toelicht, onderwerp van nader onderzoek. Aan het gebruik van de term semi-publieke sectoren kan dus niet op voorhand de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 111, nr. 1

conclusie worden getrokken dat bepaalde instellingen of sectoren van de normering zullen zijn uitgesloten.

Normering van topinkomens in de semi-publieke sectoren

De algemene lijn voor het topinkomensbeleid is dat ook de semi-publieke sectoren 'fatsoenlijk' belonen. Dat wil zeggen: de loonvorming komt tot stand aan de hand van zorgvuldige procedures, passend bij de functiezwaarte en het sectorale loongebouw. Daarbij wordt rekening gehouden met de realiteit op de arbeidsmarkt en is er ruimte voor sectorale differentiatie.

Om te kunnen beoordelen of dat gebeurt, is het noodzakelijk dat de salarissen van de top worden getoetst. Onder normering verstaat het kabinet dat er per sector binnen het semi-publieke domein een salarisnorm gedefinieerd wordt, waarboven de salarissen in beginsel niet uitstijgen. Slechts in bijzondere gevallen, deugdelijk gemotiveerd en aan de hand van een vooraf vastgestelde procedure, kunnen hogere salarissen worden toegekend. Het moet mogelijk zijn dat er in verschillende sectoren verschillende normbedragen worden gehanteerd, wegens de uiteenlopende karakters van die sectoren.

De mogelijkheden van het kabinet om in de semi-publieke sectoren de (top)salarissen te reguleren zijn echter aan formele regels onderworpen. Het kabinet of de decentrale overheden hebben vaak geen bevoegdheden in de besluitvorming over de lonen bij deze organisaties.

De bestaande aanpak bij de staatsdeelnemingen

De wijze waarop de Staat zijn rol als aandeelhouder bij staatsdeelnemingen invult heeft uw brede steun. Dit beleid is een belangrijke inspiratiebron bij de normering in de semi-publieke sectoren. Bij deelnemingen is de aandeelhoudersvergadering het orgaan dat bevoegd is het beloningsbeleid vast te stellen. In de praktijk wordt een voorstel gedaan door de raad van commissarissen, die ook is belast met de daadwerkelijke aanstelling van bestuurders. De Staat stelt dus in beginsel zelf geen beloningsvoorstellen op. Dat wordt, zoals gesteld, gedaan door een daartoe bevoegd orgaan. De Staat toetst die voorstellen vervolgens in zijn rol als aandeelhouder. De mening van de Staat heeft vervolgens alleen effect als de Staat een meerderheid van aandeelhouders weet te mobiliseren.

Algemeen uitgangspunt wanneer de Staat als aandeelhouder het beloningsbeleid toetst, is dat het beloningsbeleid de juiste prikkels moet geven voor het realiseren van de geformuleerde ondernemingsdoelstellingen. Bij voorkeur wordt de marktconformiteit van het beloningspakket gestaafd door een benchmarkonderzoek. Verder mag de uitwerking van het beleid door de raad van commissarissen niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Dit betekent ondermeer dat de (maximale) omvang van de afzonderlijke bezoldigingselementen (vast- en variabel salaris en pensioen) en de criteria voor toekenning inzichtelijk moeten zijn voor de aandeelhouder. Duidelijk moet zijn bij welke prestaties welk deel van de variabele bezoldiging wordt toegekend (een zogenaamde 'staffel'). De aandeelhouder moet kunnen beoordelen of de doelen ambitieus genoeg zijn.

In de tweede plaats moet het beleid evenwichtig zijn en gemotiveerd worden. In het geval dat de onderneming gebruik maakt van een vergelijkingsgroep ("peergroup") dan dient deze representatief te zijn. Dit betekent dat deze dusdanig is samengesteld dat niet alleen 'naar boven' wordt gekeken, maar dat een evenwichtige groep (qua omvang, risicoprofiel, aantal werknemers etc.) wordt genomen die is vastgesteld op basis van een duidelijke positioneringsschets van de onderneming, inclusief de strategische doelstellingen. Ten slotte geldt als uitgangspunt dat de staatsdeelnemingen niet voorop lopen met de beloningen ten opzichte van de organisaties waarmee vergeleken wordt. In het geval gebruik gemaakt wordt van een vergelijkingsgroep betekent dit dat het bezoldigingsniveau bij de staatsdeelnemingen *maximaal* de mediaan (de middelste in een reeks) zal bedragen. In bepaalde gevallen kan het echter verdedigbaar zijn dat de bezoldiging (aanzienlijk) onder de mediaan ligt.

Aanpak normering in de semi-publieke sectoren

Bij de salarisonormering in de semi-publieke sectoren streeft het kabinet naar een aanpak (mutatis mutandis) zoals bij staatsdeelnemingen: de beloning van de topfunctionaris wordt vastgesteld door het bevoegd orgaan dat op zijn beurt verantwoording verschuldigd is aan de "samenleving". De normering moet vooral bewerkstelligen dat er een helder en passend referentiekader is voor het besluitvormend orgaan en voor degenen waar het besluitvormend orgaan via de transparantie verantwoording aan aflegt.

Het kabinet realiseert zich weliswaar dat er in dit verband altijd sprake kan zijn van slimme constructies om de normering te ontwijken, maar die zal het zoveel mogelijk willen voorkomen. Tevens wil het kabinet bewerkstelligen dat ook de besluitvormende organen in de semi-publieke sectoren dat zoveel mogelijk willen voorkomen. Dat kan slechts geschieden in overleg met die sectoren. Dit past bovendien goed in de good governance visie.

Een belangrijk knelpunt evenwel is dat er in de semi-publieke sectoren geen partij bestaat met belangen en bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die van de aandeelhouder bij een vennootschap. Het is de vraag of het kabinet in alle gevallen die rol kan of wil vervullen, die rol zou wellicht beter door andere belanghebbenden vervuld kunnen worden. Het oplossen van dat vraagstuk vereist nader onderzoek.

De volgende aanpak, in drie fasen, staat mij voor ogen, onder het voorbehoud van hetgeen de rapportage van externe deskundigen hierover oplevert (zie de volgende paragraaf):

1. Normering vastgelegd in sectorspecifieke topinkomens codes

Elk van de semi-publieke sectoren stelt, in overleg met de vakminister en binnen een jaar, een eigen beloningscode op. De sector definieert in zijn code de norm waarboven de salarissen in de eigen sector in beginsel niet uitstijgen. De basis van alle sectorcodes is steeds gelijk: alle sectoren dienen dezelfde criteria te hanteren, bijvoorbeeld met betrekking tot de functiezwaarte, de verbinding met het sectorale loongebouw en de arbeidsmarktpositie. De sectorale verschillen kunnen enkel voortvloeien uit deze criteria. In de code staat verder de procedure waarmee de beloning wordt vastgesteld en welk orgaan hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de normale procedure, waarbij een salaris tot aan het normsalaris wordt vastgesteld, en een bijzondere voor een hoger salaris. Ook staan er integriteitswaarborgen in de code, waarmee bijvoorbeeld zeker is gesteld dat alleen kan worden besloten door personen / colleges die geen enkele baat hebben bij het toekennen van salarissen die uitgaan boven de norm. De codes behoeven voor wat betreft het aspect normering van het inkomen de goedkeuring van de vakminister, na overleg met de minister van BZK. Als een sector niet met een code komt, of de code bevat een norm die het kabinet niet aanvaardbaar vindt, kan het kabinet voor die sector een norm vaststellen. De bevoegdheid van ministers om een code goed te keuren zal nader worden onderzocht.

2. Wettelijke instrumenten

Het opstellen van een code mag niet vrijblijvend zijn. Daarom zal het kabinet verplichtingen opnemen in de wet. Een dergelijke basis is ook noodzakelijk om naleving van de sectorale codes te kunnen verbeteren. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

Nader onderzoek is ook nodig naar de wijze waarop de code aan partijen wordt opgelegd. Zo zal de norm niet in strijd mogen komen met het verbod van ingrijpen of inmenging door de overheid in vrije arbeidsvoorwaardenvorming (artikel 3.2 ILO nr. 87). Als een bepaalde beloning maatschappelijk onaanvaardbaar is, kan ook de ontvanger van een topinkomen een verwijt worden gemaakt. Uit nader onderzoek moet blijken of en op welke wijze de norm bindend kan zijn voor de ontvanger van het topinkomen.

3. Naleving sectorale normering wettelijk sanctioneren

Een code alleen is onvoldoende voor een effectieve normering, bij de invoering van een norm hoort een filosofie over de handhaving ervan. In eerste instantie zal een overtreding met behulp van de openbaarmakingsverplichtingen bekend worden. De sectoren zelf hebben daar

nog de meeste last van: het doet afbreuk aan hun integriteit. Zij hebben dus een goede reden om ernaar te streven dat de eigen sector de eigen code naleeft. Dat neemt niet weg dat bij een wettelijk kader ook sancties horen. Daarom is het kabinet voornemens wetgeving op te stellen waarmee het niet naleven van de code gesanctioneerd kan worden, bijvoorbeeld door belanghebbenden (overeenkomstig de aandeelhouders in de code Tabaksblad) het recht te geven om bij de rechter te klagen over niet-naleving.

De juridische inkadering van wettelijke of codenormen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn de wettelijke erkenning, toelating of vergunning. Een ander aangrijpingspunt waarmee naleving van de sectorcode kan worden afgedwongen is de publieke financiering. Al deze manieren hebben voor de sanctionering en handhaving verschillende effecten. Sommige (neven)effecten zijn daarbij minder wenselijk. Zo kan het intrekken van vergunningen of erkenningen de continuïteit van de uitvoering van de publieke taak die aan de instelling is opgedragen in gevaar brengen. De sanctie moet uiteraard wel in redelijke verhouding staan tot de ernst van de overtreding.

Afhankelijk van de mogelijkheden om werknemers te binden aan de norm, is het de vraag in hoeverre het in strijd met de norm te veel betaalde salaris kan worden teruggevorderd. Het kabinet denkt ook aan de mogelijkheid om een bedrag gelijk aan het te veel betaalde salaris te laten terugvloeien in de schatkist, nu de instelling het kennelijk niet nodig heeft voor de uitvoering van de publieke taak.

Gegeven deze vragen is ook nader onderzoek vereist naar de wijze waarop de sancties juridisch worden vormgegeven.

Nader onderzoek en advies van deskundigen

Het vraagstuk van normering van topinkomens bij semi-publieke sectoren is bestuurlijk, juridisch en organisatorisch buitengewoon complex. Niet in het minst omdat het gaat om grote aantallen organisaties die eerder bewust op afstand zijn geplaatst, waarbij bevoegdheden door de wetgever zijn gedelegeerd. Ook kunnen decentrale overheden betrokken zijn.

In de eerste plaats heeft het kabinet behoefte aan een precieze afbakening van sectoren en instellingen waarop de normering betrekking moet hebben. Vanwege het veel ingrijpendere karakter van normering ten opzichte van openbaarmaken is het namelijk niet vanzelfsprekend dat het kabinet dezelfde afbakening hanteert als die in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Een daarmee samenhangende kwestie is de goedkeuringsbevoegdheid van vakministers ten aanzien van de sectorale codes. Andere nog open vragen zijn de manier waarop de wettelijke instrumenten vorm kunnen krijgen en welke sancties effectief en doelmatig opgelegd zouden kunnen worden. Nog een andere vraag die antwoord behoeft is welke partijen de rol van belanghebbende kunnen en willen vervullen bij het handhaven van de norm.

Op bovengenoemde punten zal het kabinet advies inwinnen bij deskundigen waarbij rekening moet worden gehouden met zowel de bestuurlijke, juridische als organisatorische implicaties. Het vraagstuk van de normering is urgent en ik wil geen jaar verliezen met het wachten op een adviesrapport en pas daarna met implementatie beginnen. Daarom zal gelijktijdig met het onderzoek en in samenspraak met de deskundigen een wetsvoorstel worden voorbereid, waarin de resultaten van het onderzoek worden verwerkt.

Planning

Ten behoeve van de normering is een planning gemaakt. Uiteraard is getracht deze zo realistisch mogelijk te maken, maar een planning heeft altijd het karakter van een inschatting. Ik zal mij vanzelfsprekend zeer inspannen deze te realiseren.

Eerste helft 2006

- Rapportage deskundigen
- Overleg van vakministers met hun semi-publieke sectoren over het opstellen van sectorcodes
- Besluitvorming parlement over het advies Dijkstal 1
- Kabinetsstandpunt over het advies Dijkstal 2

Tweede helft 2006

- Rapportage topinkomens uit publieke middelen gefinancierd
- Aanpassingen in Algemeen Rijksambtenarenreglement en Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (1984) waarmee het ministersalaris voor ambtenaren in de sector Rijk het hoogste salaris wordt (afhankelijk parlementaire besluitvorming)
- Kabinetsstandpunt op rapportage deskundigen
- Concepten van wettelijke instrumenten
- De sectorale codes (vóór 1 januari 2007)

2007

- Invoering advies Dijkstal (afhankelijk van besluitvorming in het parlement)
- Ministersalaris maximum voor ambtenaren in de sector Rijk
- Parlementaire behandeling wettelijke instrumenten