

Vergaderjaar 2007–2008

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2008

Inleiding

In het coalitieakkoord is afgesproken dat «de inkomens in de publieke en semipublieke sfeer worden genormeerd, respectievelijk gemaximeerd. [...]. Met betrekking tot de inkomens in de publieke en semipublieke sfeer geldt het inkomen van de minister-president als maximumnorm». Inmiddels is door het kabinet geconcludeerd dat hier de (nieuwe) beloning voor ministers¹ mee wordt bedoeld. Deze afspraak uit het coalitieakkoord moet worden vastgelegd in regelgeving.

Ter invulling van het beleid in de semipublieke sector bracht op 5 september 2007 de adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren (commissie Dijkstal) advies uit over de topbeloningen in deze sector. Met deze brief informeer ik u, namens het kabinet, op basis van dit advies van de commissie Dijkstal, over de contouren van de beleidslijn voor de normering van topinkomens in de semipublieke sector zoals die in de op te stellen wetgeving zal worden verwerkt.

In het advies van de commissie Dijkstal wordt een systematiek aangereikt waarmee het kabinet topinkomensbeleid kan voeren ten aanzien van de uit zeer diverse instellingen bestaande semipublieke sector. Daarnaast heeft de commissie inzichtelijk gemaakt hoe het kabinet de semipublieke sector zou kunnen afbakenen en hoe het kan bepalen welke beloningsregimes bij welke sectoren moeten gaan gelden.

Het kabinet is het met de commissie Dijkstal eens dat dé semipublieke sector niet bestaat en dat het normeringsbeleid en de te hanteren normen bij dat gegeven moeten aansluiten. Het kabinet onderschrijft daarom het advies van de commissie dat de semipublieke sector aan de hand van vier relevante criteria moet worden afgebakend en vervolgens ingedeeld naar één van de drie beloningsregimes.

¹ Bedoeld wordt hier het huidige ministersalaris verhoogd met 30% (voor 2008 : € 176 008).

Hieronder treft u de belangrijkste aspecten van de voorgestane beleidslijn.

Algemene beleidslijn

Het kabinet acht het nieuwe ministersalaris als norm goed toepasbaar op de semipublieke sector. De normering beperkt zich tot bestuurders. Dit begrip zal nog nader gedefinieerd worden, voorlopig wordt hieronder verstaan «het hoogste managementniveau van een instelling».

De semipublieke sector wordt gedefinieerd door te benoemen welke sectoren tot de semipublieke sector worden gerekend.

Afbakening semipublieke sector

De afbakening vindt plaats aan de hand van de vier criteria van de commissie Dijkstal:

1. status van «rechtspersoon met een wettelijke taak» (RWT);
2. de mate waarin een organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt;
3. het publieke belang dat een organisatie behartigt;
4. de mate waarin sprake is van commerciële concurrentie (contraindicatie).

Deze criteria zijn niet zwart-wit. Het kabinet heeft daarom zelf (deel-)sectoren en organisaties gewogen. Een overzicht van deze sectoren gaat hierbij als bijlage.¹

Beloningsregimes

Het kabinet neemt de drie beloningsregimes die de commissie Dijkstal adviseert over. Deze regimes kunnen afzonderlijk of in combinatie worden ingezet, met dien verstande dat de twee zwaarste regimes altijd tevens het lichtste omvatten. Oplopend in zwaarte zijn de regimes:

- Openbaarmakingsverplichting
- Sectorale beloningscode
- Beloning van ministers als maximum (dit is 130% van het huidig ministersalaris)

Sectoren die vallen onder een sectorale beloningscode kennen eveneens een beloningsmaximum. Dit maximum kan positief of negatief afwijken van de beloning van ministers en wordt vastgelegd in een code. De sectorvertegenwoordigers/brancheorganisaties moeten deze code (die een wettelijke verankering en dus afdwingbaarheid krijgt) ter goedkeuring aan de vakminister voorleggen. De minister toetst de beloningscode inhoudelijk en fiatteert daarmee dus het beloningsplafond. De minister verklaart deze code vervolgens voor de hele sector verbindend. De minister kan (inhoudelijke) eisen stellen aan de beloningscode. Zo kan van de sector worden verlangd, dat de maximumbeloning wordt gedifferentieerd naar organisatieomvang of complexiteit van het productieproces. Als een sector niet met een code komt of als de code niet aan de wettelijke eisen voldoet, stelt de vakminister een beloningscode inclusief beloningsplafond vast. In de regel zal het beloningsniveau van een minister dan als maximum gelden.

Sectoren die vallen onder het openbaarmakingsregime (mildste regime) zijn slechts verplicht hun topbeloningen openbaar te maken. Voor zover nodig worden deze sectoren met de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK onder de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) worden gebracht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij het vaststellen van het beloningsregime per (deel)sector toetst het kabinet opnieuw op de vier criteria van de commissie Dijkstal zodat de

afstand van de (deel)sector ten opzichte van de publieke sector kan worden bepaald. Dit is in overeenstemming met de methode van de commissie Dijkstal. Daarbij geldt dat het regime zwaarder is naarmate een sector zich dichterbij de publieke sector bevindt. In de inventarisatie, opgenomen in de bijlage, wordt de praktische toepassing van deze methode zichtbaar: eerst is bepaald of een sector tot de semipublieke behoort. Zo ja, dan wordt bepaald welk beloningsregime van toepassing is. Zo nee, dan is er geen regime van toepassing.

Het resultaat van deze dubbelslag is een wettelijk afgebakende semipublieke sector met voor iedere (deel)sector een beloningsregime en een verantwoordelijke vakminister. Deze afbakening wordt wettelijk vastgelegd door toepasselijk verklaring van de op te stellen wet «Normering topinkomens in de semipublieke sector» en door opname in sectorale regelgeving.

De keuze voor een regime is geen statische oefening; voortschrijdend inzicht kan leiden tot verzwaring of versoepeling.

De wet «Normering topinkomens in de semipublieke sector» wordt geëvalueerd.

Staatsdeelnemingen

Het kabinet is voornemens de hierboven beschreven normeringssystematiek toe te passen op *alle* staatsdeelnemingen. Hierdoor krijgt de normering een grotere reikwijdte dan het voorstel van de commissie Dijkstal.

Met de normering van de semipublieke sector worden bevoegdheden gecreëerd om topinkomens te normeren daar waar dit tot op heden nog niet mogelijk was. In een aantal sectoren of instellingen is echter reeds sprake van privaatrechtelijke bevoegdheden van een minister om het bezoldigingsbeleid vast te stellen en een nieuwe wettelijke basis is hier derhalve niet nodig. Dit geldt in elk geval voor de staatsdeelnemingen, waar de staat als (mede)aandeelhouder reeds op grond van de privaatrechtelijke relatie het recht heeft het beloningsbeleid¹ bij de individuele ondernemingen vast te stellen. Deze bevoegdheid ten aanzien van de *individuele ondernemingen* gaat verder dan de drie *sectorale* beloningsregimes van Dijkstal.

De staatsdeelnemingen worden beoordeeld aan de hand van de vier criteria van Dijkstal. In het rapport van de commissie Dijkstal is een beperkt aantal staatsdeelnemingen betrokken, soms impliciet als onderdeel van een sector, zoals bijvoorbeeld de NS als onderdeel van de sector infrastructuur. Het kabinet richt zich op *alle* staatsdeelnemingen en gaat hiermee dus verder dan het voorstel van de commissie Dijkstal.

De normering van topinkomens vindt plaats via de bestaande bevoegdheden binnen de aandeelhoudersrelatie. De mate waarin deelnemingen scoren op de criteria van Dijkstal is een belangrijk uitgangspunt bij de beoordeling van het door de onderneming aan de aandeelhouder voor te leggen beloningsbeleid. Op basis van de criteria bepaalt de aandeelhouder welk salarisregime van toepassing zou moeten zijn voor die individuele deelneming. Het kan hierbij gaan om elk van de drie salarisregimes. Het beloningsbeleid dient gematigder te zijn naarmate de betreffende deelneming hoger scoort op de criteria (waarbij publieke financiering en commerciële concurrentie een zwaarder gewicht krijgen). De sectorale beloningscode wordt vormgegeven door een door de aandeelhouder vast te stellen beloningsbeleid per individuele deelneming waarin een voor die deelneming maximale beloning wordt vastgesteld. De normen voor de staatsdeelnemingen zijn dezelfde als voor de overige sectoren, maar worden privaatrechtelijk toegepast.

¹ Nota bene: bij de staatsdeelnemingen heeft de vergadering van aandeelhouders op grond van de statuten het recht het beloningsbeleid vast te stellen.

Daar waar in het vervolg van deze brief wordt gesproken over toepassing van de criteria en regimes in de semipublieke sector, wordt daaronder tevens verstaan de toepassing van de criteria (zij het langs privaatrechtelijke weg) bij de staatsdeelnemingen.

Uitzonderingen

Ten aanzien van de sectoren die vallen onder het zwaarste regime (beloning van ministers als maximum), kan slechts in zeer bijzondere, individuele gevallen van dit regime worden afgeweken. De minister, gehoord de ministerraad, besluit over deze individuele afwijking.

Ten aanzien van de sectoren die gaan vallen onder het regime beloningscode (met beloningsmaximum afwijkend van de beloning van ministers) geldt dat niet is toegestaan om van de code af te wijken. In de code wordt bepaald binnen welke bandbreedte de beloning dient te blijven en welke (sectorspecifieke) criteria daarbij gelden. Ook wordt in de code opgenomen de procedure waarmee de beloning wordt toegekend en welke organen daarbij betrokken zijn en wat hun bevoegdheden zijn. Het is denkbaar dat in de code verschillende (wederom sectorspecifieke) typen bandbreedtes worden gedefinieerd: voor kleine, middelgrote en grote organisaties of voor normale en uitzonderlijke omstandigheden. De code is specifiek maatwerk voor de eigen sector en dient zodanig te zijn dat er geen uitzonderingen mogelijk zijn (dat wil zeggen dat de code in ieder geval een absoluut beloningsplafond definieert).

Ministeriële verantwoordelijkheden en taakverdeling

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk, de vakminister is aanspreekbaar op de inhoud van het topinkomensbeleid in zijn sector.

Voorstel lijn toezicht en handhaving in de semipublieke sector

Toezicht en handhaving zullen nog nader worden uitgewerkt.

Inventarisatie semipublieke sectoren

In de bijlage is opgenomen de inventarisatie van de semipublieke sectoren. In het overzicht zijn de volgende kolommen opgenomen:

1. Naam sector deelsector (zoals gedefinieerd door commissie Dijkstal)
2. Verantwoordelijk departement
3. De criteria van commissie Dijkstal (de plussen en minnen)
4. Oordeel behorend tot de semipublieke sector: ja dan wel nee
5. Het regime voorgesteld door commissie Dijkstal
6. Het regime voorgesteld door het kabinet
7. Voor zover er een verschil is de argumentatie in kernwoorden

Het kabinet heeft besloten de zorgverzekeraars vanwege de een volstrekt van de publieke sector afwijkende «peer-group» thans (nog) niet onder het regime Dijkstal te brengen. Hierbij wordt aangetekend dat de zorgverzekeraars al wel onder de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) vallen, om reden dat de zorgverzekeraars over publieke middelen beschikken.

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