

Vergaderjaar 2008–2009

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2009

Inleiding

Op 27 mei 2009 heeft de voorzitter van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie Dijkstal) mij de laatste twee adviezen van zijn commissie aangeboden, te weten «Ontslagvergoedingen» over de normering en maximering van ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector en «Gewoont en gewogen» betreffende de evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). Met deze brief bied ik u de kabinetsreactie op laatstgenoemd advies aan. Het kabinetsstandpunt over normering van de ontslagvergoedingen verwacht ik u in september te kunnen aanbieden.

Naar aanleiding van het Coalitieakkoord bereid ik een voorstel van wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen (WNT) voor.

Inhoudelijk is deze wet gebaseerd op het kabinetsstandpunt op het Dijkstaladvies voor de semipublieke sector en de kabinetsreactie op de moties naar aanleiding van het AO van 26 november 2008¹. Deze wet zal de bezoldiging, pensioenen en onkostenvergoedingen van bestuurders in de publieke en semipublieke sector regelen. Uitgangspunt van deze wet is dat de bestuurder of hoogst leidinggevende in de publieke en semipublieke sector een genormeerde bezoldiging dient te genieten. Deze wet zal daarbij drie beloningsregimes kennen. Ten eerste instellingen waarvan de bestuurdersbeloning niet mag uitstijgen boven € 181 773. Ten tweede instellingen waarvan de bestuurdersbeloning niet mag uitstijgen boven het maximum van de sector-beloningscode. Deze beloningscode wordt door de vakminister vastgesteld. Uitzonderingen op de norm kunnen slechts na een vooraf vastgestelde procedure en met instemming van de ministerraad. Tot slot zijn er instellingen waarvan het kabinet de beloning niet wenst te maximeren, maar die wel verplicht worden alle beloningen openbaar te maken, voorzover deze uitstijgen boven € 181 773. In dat

¹ Kamestukken II 2008/09, 28 479, nr. 44.

voorstel van wet zal tevens de kabinetsreactie op het advies «Ontslagvergoedingen» worden verwerkt. In onderhavige kabinetsreactie zal worden ingegaan op het verband tussen de geëvalueerde WOPT en de nieuwe WNT.

Evaluatie Wopt

Uit het rapport van de commissie Dijkstal komt het beeld naar voren dat de WOPT aan zijn doelstelling beantwoordt, maar dat op onderdelen verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het primaire doel was: realisering van openheid over de beloning van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Als nevendoelelstelling gold het stimuleren van het publieke debat over topinkomens. Deze doelen zijn gerealiseerd. Door sommigen werd gevreesd dat openbaarmaking van topinkomens zou leiden inkomensopdrijving. De commissie stelt vast dat is gebleken dat de Wopt geen opdrijvend effect heeft. De Wopt regelt slechts de openbaarmaking van publiek gefinancierde topinkomens en hanteert daarvoor een inkomensgrens. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat de topinkomens zich over een langere periode gematigd hebben ontwikkeld, maar de Wopt is te kort van kracht om de invloed van die wet vast te kunnen stellen. Openbaarmaken is een nuttig controle-instrument en komt ook tegemoet aan een maatschappelijke wens. De commissie constateert wel dat de gehanteerde inkomensgrens verwarring wekt, omdat deze in hoogte en in berekeningswijze afwijkt van de in het topinkomensbeleid gehanteerde norm van 130% van ministersalaris. De commissie stelt dat er geen verschil mag zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd.

De evaluatie van de Wopt heeft vijf adviespunten opgeleverd. Navolgend worden adviespunten weergegeven in een kader. Per punt informeer ik u, namens het kabinet, over de contouren van de beleidslijn zoals deze in de op te stellen wetgeving zal worden verwerkt.

Adviespunten

Adviespunt 1 Eén definitie en één norm

Voor consistent beleid met een normerende en regulerende werking is één eenduidige en stabiele norm onontbeerlijk. Deze dient vastgesteld te worden op een realistisch niveau. De norm dient slechts door één definitie bepaald te worden en deze dient zodanig te zijn dat het mogelijk is om vooraf te bepalen of de norm al dan niet overschreden wordt. De norm wordt jaarlijks gepubliceerd in de Staatscourant en is vast voor de duur van een kalenderjaar. De norm fluctueert niet op basis van administratieve wijzigingen. De norm dient gebaseerd te zijn op de bruto bezoldiging, inclusief toeslagen, vakantie- en eindejaarsuitkering.

Bij de evaluatie van de Wopt heeft de Commissie Dijkstal voortgebouwd op de eerdere adviezen, vooral op het advies over de normering van de beloning van bestuurders in de semipublieke sector. Voor de semipublieke sector adviseerde de Commissie drie in zwaarte oplopende regimes: openbaarmaking, sectorspecifieke normering en het voor de publieke sector geldende beloningsmaximum. Ter bevordering van de eenduidigheid van de gehanteerde definities en gelijke afbakening van de semipublieke sector ligt het voor de hand om de openbaarmaking en de normering in de publieke en semipublieke sector in één wet te regelen.

Een knelpunt in de huidige situatie is dat de norm voor openbaarmaking is gebaseerd op het huidige ministersalaris (in een fiscale definitie) terwijl onlangs is afgesproken dat het beloningsmaximum in de publieke en

semipublieke sector € 181 773 bedraagt (gebaseerd op bruto-salaris-bedragen). Dit laatste bedrag zal ook in de WNT worden opgenomen. Daarnaast verschillen de definities van de normen wat tot verdere verwarring leidt. Het verschil tussen beide normen heeft een procedurele ontstaansgeschiedenis, er is geen inhoudelijke reden voor.

In het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)¹, adviseert de Algemene Rekenkamer de inhoudelijke norm voor het maximale salaris van rijksambtenaren en de norm die geldt voor openbaarmaking met elkaar in overeenstemming te brengen. Het advies van de Rekenkamer is in lijn met hetgeen de commissie Dijkstal op dit punt adviseert.

Ook het kabinet is van mening dat voor een consistent beleid een eenduidige en stabiele norm nodig is. Er mag geen verschil zijn in de norm voor openbaarmaking en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd. Het openbaarheidsregime van de Wopt zal daartoe worden geïntegreerd in de WNT, zodat definities en bedragen eenduidig kunnen worden vastgesteld.

Kabinetsreactie

1. Het kabinet wenst de openbaarmaking en de normering in één wet te regelen. De Wopt wordt ingetrokken en hiervoor in de plaats komt de wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning van topfunctionarissen (WNT).
2. In de WNT komt één definitie voor bezoldiging en één bedrag voor zowel de normering als de openbaarmaking. De norm bedraagt voor 2009 € 181 773 (op basis van bruto salaris).

Adviespunt 2 Een genormeerde bezoldiging

1) De commissie is van mening dat in de publieke sector de bestuurder of hoogst leidinggevende een genormeerde bezoldiging dient te genieten. De structuur is hiërarchisch van opbouw en de minister staat aan de top. Het niveau van de norm bedraagt maximaal 150% van het huidige ministersalaris. Dit betekent dat het ministersalaris verhoogd dient te worden. De verhoging van het ministersalaris met 50% is een inhaal-slag. De redenering hierbij is dat 30% nodig is om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen en 20% om de afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector te verkleinen.

2) Op de semipublieke sectoren die niet in een hiërarchische verhouding tot de minister staan dient eveneens een norm van toepassing te zijn, omdat zonder het ankerpunt van een norm een samenhangend en stabiel beloningsbeleid binnen de sector niet bestaanbaar is. De norm kan wel afwijken van het ministersalaris. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de norm onherroepelijk is vastgesteld, een vooraf vastgestelde procedure te zijn doorlopen. De procedure wordt bij ministeriële regeling op (deel)sectoraal niveau vastgesteld. De procedure omvat een inhoudelijke toets en wordt uitgevoerd door onafhankelijke functionarissen. Indien de afwijkingsprocedure leidt tot een positieve uitkomst dient deze uitkomst openbaar te worden gemaakt.

Het eerste deel van het adviespunt is een herhaling uit de eerdere adviezen die de commissie heeft gegeven. De commissie onderstreept hiermee de samenhang tussen de afzonderlijke adviezen. Het is consistent met de eerdere advisering van de Commissie en kabinetsbesluiten, maar is deels ingehaald door de economische en politieke werkelijkheid.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 924 VII, nr. 2, p. 20.

In verband met de economische situatie heeft het kabinet op 17 februari 2009 besloten dat in deze kabinetsperiode niet tot verhoging van het salaris van ministers en andere politieke ambtsdragers zal worden overgegaan. Deze maatregel heeft geen beleidsinhoudelijke gevolgen voor het beleid om de topinkomens in de publieke en semipublieke sector te normeren¹. Het enige praktische gevolg is dat in de wet voor de publieke sector en het zwaarste regime in de semipublieke sector een maximumbedrag in euro's wordt vastgelegd, in plaats van een koppeling aan het (verhoogde) ministersalaris. Dit bedrag bedraagt voor 2009 € 181 773.

In het tweede deel van dit adviespunt wordt aangegeven dat ook de semipublieke sector voor een samenhangend en stabiel beloningsbeleid niet kan zonder een norm. Deze norm kan wel afwijken van het ministersalaris. Die afwijking is pas mogelijk als dat wettelijk is vastgelegd. In de komende wet, de WNT, wil het kabinet overeenkomstig het kabinetsstandpunt over het advies Normeren en Waarderen² regelen dat binnen onderdelen van de semipublieke sector een hogere beloning mogelijk is dan in de publieke sector. Daarbij kan de beloningsnorm worden gedifferentieerd zodat voor verschillende instellingen verschillende normen gelden.³ Alle normbedragen zullen door de vakminister worden vastgesteld, gehoord de sector. Afwijking van het absolute maximum dat voor het betreffende deel van de semipublieke sector geldt, is niet mogelijk.

kabinetsreactie:

Het kabinet neemt het tweede deel van het adviespunt over, maar zal met betrekking tot het eerste deel de koppeling tussen de norm en het ministersalaris loslaten. In de WNT wordt vastgelegd dat het inkomensniveau van bestuurders in de publieke sector, maar ook in het zwaarste regime in de semipublieke sector, in beginsel niet hoger is dan € 181 773. Een hoger afwijkend salaris is slechts mogelijk indien een vooraf vastgestelde procedure is doorlopen. Indien het om de publieke sector gaat zal de ministerraad om instemming met een hogere beloning worden gevraagd. Wanneer het om de semi-publieke sector gaat, zal de vakminister gehoord de minister van BZK de instemming verlenen. De procedure zal een inhoudelijke toets omvatten. Indien de ministerraad instemt met een hogere beloning, wordt deze uitkomst openbaar gemaakt. De afwijking zal in het jaardocument worden verantwoord, ook inhoudelijk.

Adviespunt 3 Permanente adviescommissie voor beloning in de (semi)publieke sector

De permanente commissie brengt, ter staving van het vierjaarlijkse advies, een jaarlijks rapport uit over de hoogte en ontwikkeling van de topinkomens.

Met de brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 juli 2009 is door het kabinet aangekondigd dat vanwege het niet doorgaan van de verhoging van het ministersalaris er op dat moment ook geen reden was tot het instellen van een Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren. Deze commissie zou immers in het bijzonder tot taak hebben om de regering te adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige rechtspositionele aangelegenheden van politieke ambtsdragers, de leden van de Hoge Colleges van Staat en de topambtenaren.

De commissie die door de commissie Dijkstal in het advies «Gewoont en gewogen» wordt voorgesteld is bedoeld voor de publieke en semipublieke sector. Dit is een andere commissie dan het eerder voorgestelde Adviescollege. De Commissie Dijkstal adviseert een permanente externe

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 36 en Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 38.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 36.

³ Zie ook de motie-De Pater, Kamerstukken II 2008/09, 30 111, nr. 39.

en onafhankelijke adviescommissie in te stellen die eenmaal per vier jaar een salarisadvies uitbrengt aan het kabinet. Ter staving van het vierjaarlijkse advies brengt de permanente commissie een jaarlijks rapport uit over de hoogte en ontwikkeling van de topinkomens. Deze adviescommissie draagt bij aan de instandhouding van de door de commissie voorgestane structuur voor de normering van de beloning van bestuurders in de publieke en de semipublieke sector.

Kabinetsreactie

Het kabinet vindt het wenselijk dat het topinkomensbeleid en de uitvoering daarvan ten minste eenmaal per kabinetsperiode tegen het licht worden gehouden. Een permanente commissie kan een belangrijke rol vervullen bij de bewaking van het normeringsbeleid. Daarbij denkt het kabinet vooral aan het waarborgen van de eenheid van het beleid. Gezien het grote aantal betrokken sectoren is dat geen vanzelfsprekendheid. Ook kan de permanente commissie betrokken worden bij de procedures rond het toestaan van noodzakelijke uitzonderingen.

Het kabinet stelt voor een permanente, externe en onafhankelijke adviescommissie in stellen. De wettelijke grondslag voor de commissie wordt opgenomen in de WNT.

Adviespunten 4 en 5 Procedurebewaker: de Algemene Rekenkamer

Er dient te worden voorzien in een derde gezaghebbende instantie die in het proces de rol van procedurebewaker te vervullen. De procedurebewaker onderzoekt in alle fasen van tot stand komen van het salarisadvies tot en met de invoering van de wetswijzigingen of het proces voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Over de bevindingen rapporteert de procedurebewaker periodiek de Kamer.

De Algemene Rekenkamer zou de rol van procedurebewaker het best kunnen vervullen.

De Commissie Dijkstal heeft het proces rond het ministersalaris geanalyseerd en komt tot de conclusie dat de besluitvorming over het salaris van bewindslieden nog complexer is dan de commissie eerder had getaxeerd. De commissie adviseert een derde partij als procedurebewaker in het proces te betrekken.

Kabinetsreactie

Het kabinet beschouwt het proces rondom de besluitvorming over het salaris van bewindslieden zodanig politiek dat een derde partij niet bijdraagt aan een goede uitkomst van dit proces en neemt deze adviespunten daarom niet over.

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