



(NORMEREN EN WAARDEREN)
SAMENVATTING

Samenvatting

Inleiding

Het maatschappelijke en politieke debat over topsalarissen loopt vaak hoog op. Afgezien van het inhoudelijke oordeel dat men kan hebben, is in ieder geval duidelijk dat deze discussie verwarrend verloopt bij gebrek aan een maatstaf.

Het advies dat de commissie in 2004 uitbracht over het ministersalaris, dat de norm zou kunnen zijn in de publieke sector, hield een stijging in van 30% van dat salaris om de achterstand op de topambtenaren in te halen, plus 20% om de kloof met de marktsector iets te verkleinen. Tot nu toe is de wetgeving ter zake niet afgerond en doet zich het ontbreken van een norm sterk voelen. Dit klemt temeer nu een advies wenselijk wordt geacht over de zogenaamde 'semioverheid'.

Met klem dringt de commissie erop aan met voortvarendheid de norm voor de salariering in de publieke sector in de wet vast te leggen teneinde voor die sector van daaruit het gehele salarisbouwwerk af te kunnen leiden.

Bij de behandeling van de vraag welke sectoren tot de semipublieke sector behoren heeft de commissie vastgesteld dat daar geen éénduidigheid over bestaat. Daarom heeft zij gekozen voor een analytische benadering, waarbij de publieke middelen, het publiek belang, de wettelijke taak en de marktwerking zijn meegewogen. Bij grensgevallen en tegenstrijdigheden hebben pragmatische afwegingen de doorslag gegeven. Andere afbakeningen zijn dan ook mogelijk en verdedigbaar.

Voor overheidsbemoedienis zijn drie instrumenten beschikbaar: openbaar maken, beloningscodes en salarismaximum. Naarmate de sectoren zich dichterbij de overheid bevinden ligt een striktere normering van de topinkomens voor de hand, omdat hier de zorgvuldige besteding van publieke middelen een zware maatstaf is. Voor sectoren die bewust op grotere afstand van de overheid zijn geplaatst meent de commissie dat de overheid terughoudend dient op te treden. Daarom wordt hier een minder streng regime geadviseerd.

De commissie rekent organisaties die in overwegende mate publiek worden gefinancierd, in beginsel tot de publieke sector. Dit is een belangrijk criterium omdat immers per definitie met publieke middelen publieke taken worden uitgevoerd. Tot de publieke middelen worden enerzijds de wettelijke belastingen en heffingen gerekend en anderzijds door de overheid verstrekte subsidies. Niet door de overheid vastgestelde premies, waarmee het zorgveld grotendeels wordt gefinancierd, worden hier niet toe gerekend. Immers bij deze premies bestaat een directe relatie tot een dienst. Bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel is nadrukkelijk niet gekozen voor financiering uit publieke middelen, teneinde de marktwerking te versterken. Daar staat tegenover dat er wel sprake is van een groot publiek belang. Dat rechtvaardigt in deze sector de keuze voor een normeringsregime.

Vertrekpunt voor het advies

Adviesvraag

Het vijfde advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers betreft de normering van salarissen binnen de semipublieke sfeer op sectorniveau. Boven deze normering zouden de salarissen in beginsel niet behoren uit te stijgen. De commissie heeft zich bij dit advies gericht op het beantwoorden van drie deelvragen.

- 1 Hoe kan de semipublieke sector worden gedefinieerd?
- 2 Op welke (juridische) gronden kan of mag de overheid zich met de bezoldiging van deze verzelfstandigde of geprivatiseerde sectoren/instellingen binnen de semipublieke sector bemoeien?
- 3 Moet de overheid de mogelijkheden voor ingrijpen ook benutten?

Uitgangspunten

Het advies is opgesteld op basis van dezelfde uitgangspunten als door de commissie gehanteerd in eerder uitgebrachte adviezen. Deze zijn in hoofdzaak:

- beloning van topfunctionarissen vergt een transparante procedure met voldoende 'checks and balances';
- in beginsel wordt in de semipublieke sector niet beloond boven het ministersalaris voor zover de activiteit in overwegende mate tot het publieke domein wordt gerekend;
- bezoldiging boven het ministersalaris is slechts mogelijk na het doorlopen van een zware procedure.

Afbakening semipublieke sector

- De term semipublieke sector is niet eenduidig gedefinieerd. Het is een begrip zonder juridische status. Om een advies te kunnen geven over de semipublieke sector is wel een afbakening noodzakelijk.
- De term semipublieke sector is te veelomvattend en in de tijd te fluïde om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen: het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen.
- Voor de afbakening van de semipublieke sector zijn criteria nodig. Indicerende criteria zijn de status van 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (RWT), de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt en het publieke belang dat een organisatie vertegenwoordigt. Contra-indicerend criterium is het bestaan van commerciële marktwerking.

Advies

Normeringsbevoegdheid van de overheid

De overheid kan in een democratische rechtstaat slechts normen en verplichtingen opleggen als zij daartoe een wettelijke bevoegdheid heeft (het 'rule of law'-principe of het principe van de rechtsstaat). Aan de sectoren die in dit advies tot de semipublieke sector worden gerekend kunnen slechts normen met betrekking tot de topinkomens worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Indien de wetgever afziet van een dergelijke wettelijke basis, bestaan er voor de overheid in dit opzicht geen bevoegdheden.

Normeringsinstrumentarium

In de optiek van de commissie gaat het erom dat een doordachte, maatschappelijk aanvaardbare en robuuste beloningsstructuur tot stand komt bij de instellingen die worden gerekend tot de semipublieke sector. Een ijkpunt is daarbij onontbeerlijk. Daar hoort bij dat geregeld wordt hoe wordt omgegaan met geconstateerde afwijkingen van het ijkpunt. Daartoe dient de normering.

De commissie geeft hieraan inhoud met de volgende zes adviespunten.

Adviespunt 1: Het normeringsinstrumentarium

Het normeringsinstrumentarium bestaat uit de drie deelinstrumenten:

- openbaarmaking;
- voorschrijven van een beloningscode;
- stellen van een plafond.

Deze instrumenten kan het kabinet afzonderlijk of in combinatie inzetten, met dien verstande dat het zwaardere regime het lichtere omvat. De instrumenten dienen in de wet te worden vastgelegd.

Adviespunt 2: Openbaarmakingsinstrumentarium

Voor het doorvoeren van openbaarmaking ten aanzien van de beloning van topfunctionarissen bestaat reeds een wettelijk instrument, te weten de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Deze wet bestrijkt reeds de publieke en een groot gedeelte van de semipublieke sector.

Onder de reikwijdte van de WOPT vallen niet alle sectoren die de commissie onderzocht heeft. Deze wet voorziet evenwel in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur de WOPT van toepassing te verklaren op sectoren die nu niet onder het bereik van deze wet vallen. De commissie adviseert van deze bevoegdheid gebruik te maken als instrument voor normering in bepaalde sectoren.

Adviespunt 3: Instrumentarium voor code

Het opstellen van een beloningscode bestaat in de optiek van de commissie uit het maken van afspraken op sectoraal niveau over de wijze waarop in een organisatie of sector de topfunctionarissen worden beloond.

De beloningscode wordt opgesteld volgens de richtlijnen van de vakminister door (de vertegenwoordiging van) de instellingen die de sector vormen. Indien de sector binnen een redelijke termijn zelf geen behoorlijke beloningscode opstelt, stelt de vakminister deze op.

Adviespunt 4: De hoogte van het salarismaximum

Het instrument van het stellen van een salarismaximum houdt in dat de bevoegde minister de norm bepaalt waarboven de bezoldiging van het bestuur in beginsel niet uitstijgt.

De hoogte van het salarismaximum in een sector dient vastgesteld te worden ten hoogste op het niveau van de minister conform het eerder advies van de commissie.

Adviespunt 5: Definitie van topfunctionaris

Het salarismaximum van topinkomens in de semipublieke sector geldt voor de leden van het bestuur¹ van een rechtspersoon in de semipublieke sector, de bestuurders of de directie.

Adviespunt 6: De afwijkingsprocedure

Van het salarismaximum voor bestuurders kan worden afgeweken. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de bezoldiging onherroepelijk is toegekend, een 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.

¹ Bestuur: bestaat uit één of meer natuurlijke personen die leiding geeft aan een rechtspersoon, haar vertegenwoordigt in en buiten rechte en de wettelijke plichten van die rechtspersoon uitvoert zoals bepaald in Boek II BW en andere wetgeving.

Tabel Semipublieke sector: opsomming

Advies

Sectoren	Deelsectoren	Geadviseerd regime
1 Onderwijs		Salarismaximum
	Hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen)	
	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	Voortgezet onderwijs	
	Primair onderwijs	
2 Cultuur		Salarismaximum
	Erfgoedsector	
	Kunsten	
3 Media		Salarismaximum
	Publieke omroep	
4 Energie		Geen regime
	Energiebedrijven ²	
5 Water		Salarismaximum
	Waterleidingbedrijven	
6 Woningcorporaties		Beloningscode
	Woningcorporaties	
7 Zorg- en welzijn		Divers:
	Zorgaanbieders care	Beloningscode
	Zorgaanbieders cure	Beloningscode
	Zorgverzekeraars	Beloningscode
	Vrije beroepsbeoefenaren ³	Geen regime
	PGO-organisaties	Beloningscode
	Jeugdzorg ⁴	Salarismaximum
Kennisinstututen zorg	Beloningscode	
8 Openbaar vervoer		Divers:
	Stads- en streekvervoer	Openbaarmaking
	Spoorvervoer	Openbaarmaking
	Taxivervoer ³	Geen regime
	Scheepvaart ³	Geen regime
	Luchtvaartmaatschappijen ³	Geen regime
9 Infrastructuur		Salarismaximum
	Prorail	
	Havenbedrijven	
	Luchthavenexploitanten	
	Energie netbeheer	
10 Regionale ontwikkelingsmaatschappijen		Salarismaximum
	Regionale ontwikkelingsmaatschappijen	
11 Medefinancieringsorganisaties		Salarismaximum
	Medefinancieringsorganisaties	
12 Goede doelenorganisaties		Geen regime
	Goede doelenorganisaties ³	

2

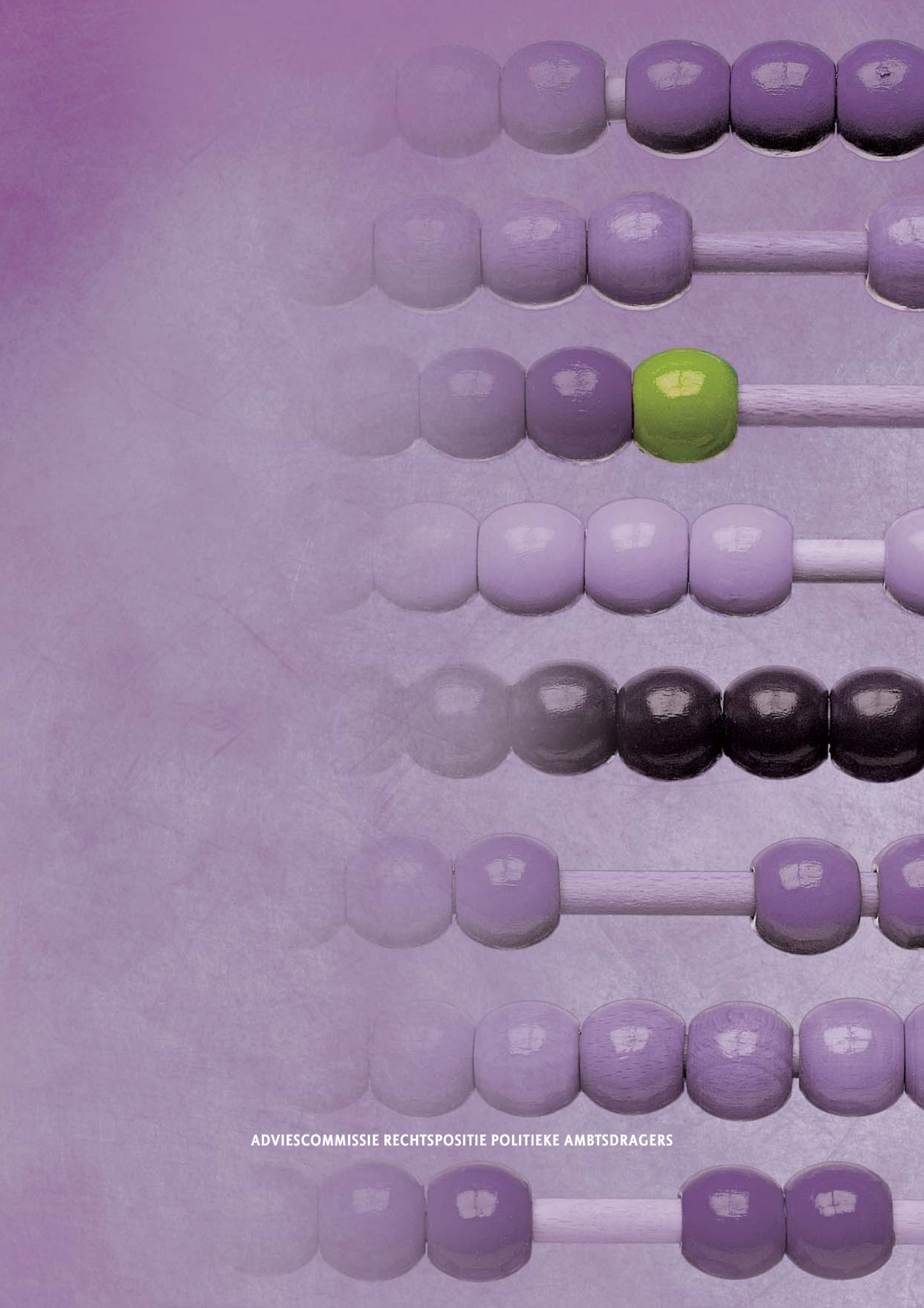
Levering van energie is marktsector, voor netbeheer zie sector Infrastructuur.

3

Geen semipublieke sector.

4

Het advies voor Jeugdzorg is een salarismaximum, dit i.v.m. financiering middels directe rijksbekostiging.



ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS