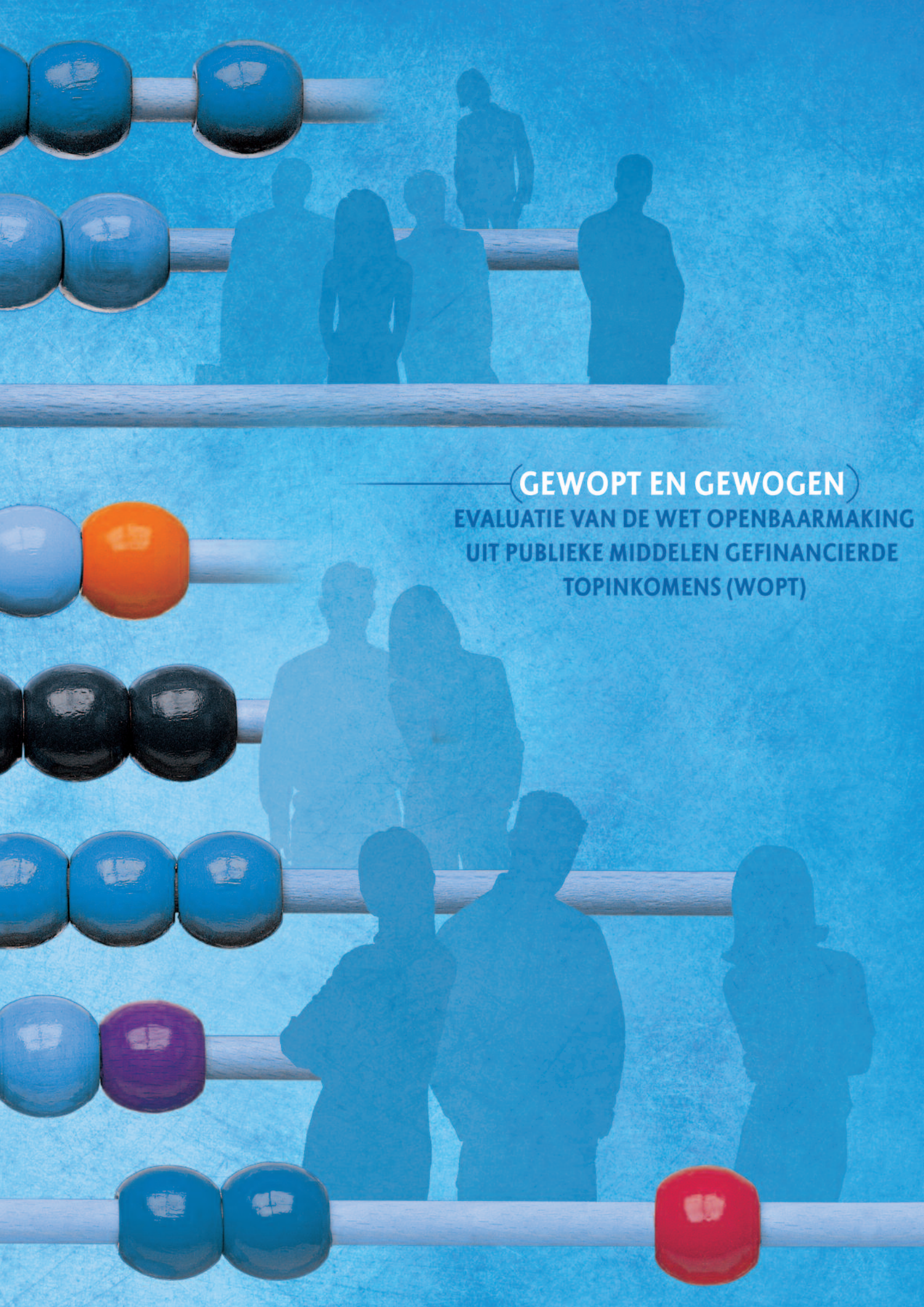


GEWOPT EN GEWOGEN

EVALUATIE VAN DE WET OPENBAARMAKING UIT PUBLIEKE MIDDELEN GEFINANCIERDE TOPINKOMENS (WOPT)

GEWOPT EN GEWOGEN

EVALUATIE VAN DE WET OPENBAARMAKING UIT PUBLIEKE MIDDELEN GEFINANCIERDE TOPINKOMENS (WOPT)

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

Mei 2009

Colofon

Uitgave
Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Ontwerp
Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Druk
Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

Productiebegeleiding
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Mei 2009
22087/1825-GMD53

Inhoudsopgave

Vertrekpunt 5

1 **Inleiding** 5

1.1 Voorwoord 5
1.2 Taakopdracht 5
Achtergrond 5
Adviesaanvraag 6
Werkwijze 6

2 **Voorafgaande adviezen** 7

2.1 Inleiding 7
2.2 De adviezen 7
2.3 Stand van zaken 8

3 **Feiten Wopt en onderzoeksresultaten** 9

3.1 Inleiding 9
3.2 Doel van de wet 9
3.3 Strekking Wopt 9
3.4 Werking Wopt 9
3.5 Uitvoering van de wet door de organisaties 10
Onvoorspelbare fluctuaties in het normbedrag 10
Dubbele norm 10
3.6 Respons 11
3.7 Effect van de Wopt op de toplonen 11
Aantal topinkomens 11
Hoogte en ontwikkeling van de topinkomens 12
Ontwikkeling topinkomens in euro's 2002-2007 12
Ontwikkeling van de groei 13
Conclusie effect Wopt op toplonen 15
3.8 Effect Wopt op de arbeidsmarktpositie topfunctionarissen overheid 15
3.9 Media-aandacht 16

4 **Conclusies** 17

Advies 19

5 **Evaluatie Wopt** 19

5.1 Inleiding 19
5.2 Effectiviteit Wopt - Transparantie 19
5.3 Effectiviteit Wopt – Normerende en regulerende werking 19
5.4 Effectiviteit Wopt – Inkomensniveaus 19
5.5 Reikwijdte Wopt - energiesector en andere deelnemingen 20
5.6 Wopt - berekeningsgrondslag normbedrag. 21
5.7 Wopt - samenloop Voorzieningenbesluit 21

6 **Advies** 23

6.1 Inleiding 23
6.2 Topinkomensbeleid 23
De norm 23
De structuur 24
6.3 Normering 25

6.4 Procedure besluitvorming norm 25
6.5 Procedurebewaking door Algemene Rekenkamer 26

Bijlagen *27*

I Samenstelling adviescommissie 27
II Taakopdracht 28
III Brief minister van BZK uitstel verhoging ministersalaris 32
IV Wettekst Wopt 33
V Memorie van toelichting Wopt 36
VI Brief MBZK eerste Wopt-rapportage 61
VII Brief MBZK tweede Wopt-rapportage 64
VIII Brief MBZK derde Wopt-rapportage 67
IX Meta-analyse topinkomensonderzoeken 70
X Samenvatting Rapportage flitspanel “Gevolgen voor de top” 75

1 Inleiding

1.1 Voorwoord

Dit advies komt uit op een moment dat de omvang van de economische crisis proporties heeft aangenomen waarbij gezaghebbende instanties vergelijkingen trekken met de grote crisis uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Topinkomens, en dan vooral de perverterende werking van bonussystemen die gebruikelijk zijn in de marktsector, worden internationaal aangemerkt als belangrijke (mede)veroorzaker van het falen van de instituties. De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt), als democratisch controle-instrument, kan daarom op brede steun rekenen. De commissie ondersteunt dit.

Openbaarmaking is evenwel geen doel op zich. Het moet bezien worden in het bredere kader van het beloningsbeleid, de normering en de zorgvuldige besluitvorming. De adviezen van de commissie over de topinkomens in de publieke- en semipublieke sectoren vormen een samenhangend geheel. 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 deze domeinen. Een ijkpunt is daarbij onontbeerlijk. Daar hoort bij dat geregeld wordt hoe wordt omgegaan met geconstateerde afwijkingen van het ijkpunt. Daartoe dient de normering.

Het uitgangspunt van samenhang in de commissieadviezen is ook doorgevoerd bij de evaluatie van de Wopt. De commissie beschouwt de taakopdracht dan ook breder dan enkel een evaluatie van de techniek waarmee in de wet de openbaarmaking wordt bereikt. De commissie heeft de Wopt beoordeeld als instrument waarmee de doelen van het topinkomensbeleid te bereiken zijn. De aanbevelingen hebben betrekking op de gebreken c.q. ontbrekende elementen nodig voor effectief en efficiënt topinkomensbeleid, conform de voorgaande adviezen van de commissie en zoals door het kabinet overgenomen.

De maatschappelijke context van het onderwerp waar de commissie over adviseert is altijd moeilijk, ongeacht het economische klimaat. Dat, blijkens de brief van 17 februari 2009 (bijlage III), de bewindslieden voornemens zijn af te zien van persoonlijke financiële voordelen kan als een zaak op zich worden beschouwd. Maar waarom gaat de minister het principiële debat met de Kamer niet aan om de norm in de publieke sector op een realistisch niveau te brengen? Wat de commissie nu ernstige zorgen baart is dat het kabinet wel alle adviezen bijna volledig heeft overgenomen, maar blijkbaar niet tot de wettelijke invoering kan komen. Dat leidt niet alleen tot de wezensvraag of het uitvoeren van de taakopdrachten überhaupt een zinvolle bezigheid is geweest. Bedenkelijker is dat de politiek verzuimt een realistische norm wettelijk vast te leggen. Zonder de wettelijke norm kan de beloningsstructuur niet worden doorgevoerd en kan ook niet effectief worden opgetreden tegen onredelijk hoge salarissen. Chaotisering dreigt.

De commissie vindt het wezenlijk dat een structuur wordt ingevoerd waarmee weer logica gebracht wordt in de verhouding tussen de verschillende politieke ambtsdragers en ambtenaren. Daarom roept de commissie het kabinet op om deze kabinetsperiode ten minste de norm in de publieke sector wettelijk vast te leggen op een realistisch niveau. Zoals de commissie in 2004 al beredeneerde, dient het normsalaris 150% van het ministersalaris te zijn. Rekening houdend met indexatie en afgerond op een rond getal zou voor 2009 de norm € 215.000 bruto jaarsalaris dienen te zijn.

1.2 Taakopdracht

Achtergrond

Het kabinet Kok II heeft in maart 2002 gemeend dat op basis van de resultaten van het topinkomensonderzoek 1999 – 2000 nadere conclusies moesten worden getrokken over onder andere de openbaarheid van de beloning in de publieke- en semi-publieke sector[1]. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het regeerakkoord van 2003[2]. Op basis daarvan is in maart 2006 de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) van kracht geworden. Met deze wet wordt invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van

1 *Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dd 18 maart 2002 over de topinkomens in de (semi-)publieke sector, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VII, nr. 53.*

2 *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003, Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19.*

de inkomensniveaus en -ontwikkeling van de topfunctionarissen in de publiek gefinancierde sector. In de Wopt is bepaald dat deze wet binnen drie jaar geëvalueerd zal worden.

Adviesaanvraag

Bij brief van 20 juni 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bijlage II) de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers verzocht om de Wopt te evalueren. Primair wenst het kabinet antwoord op de vraag of de effecten van het openbaarmakingsregime zodanig zijn dat daarmee de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. Het belangrijkste doel van de Wopt is dat er openheid wordt gegeven over de beloningspositie en ontwikkeling van topfunctionarissen die in overwegende mate bekostigd worden uit publieke middelen. Daarnaast kan een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke- en semipublieke sector een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. De evaluatie kan tevens aanleiding zijn voor het treffen van aanvullende maatregelen.

Verder is tijdens de parlementaire behandeling van de wet toegezegd dat de reikwijdte van de wet ten aanzien van de energiebedrijven en andere overheidsdeelnemingen zal worden bezien. Ook dient te worden beoordeeld of het gemiddelde belastbare loon van ministers als normbedrag voldoet. Enerzijds gaat het er daarbij om of een vergelijking met een ander functieniveau dan dat van een minister wenselijk is. Anderzijds gaat het om de robuustheid van het belastbare loon als vergelijkingsmaat. Daar thans het normbedrag afgeleid is van het feitelijke belastbare loon van individuele ministers blijkt het bedrag jaarlijks aanzienlijk te fluctueren.

Een meer concrete adviesvraag bestaat er ten aanzien van de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit waarmee bewindspersonen worden gecompenseerd voor de geheven loonbelasting op faciliteiten die zij gebruiken in het kader van hun functie-uitoefening.

Werkwijze

In de wet is geen duidelijk evaluatiekader opgenomen waarin het gaat om het vaststellen van bijvoorbeeld een nulmeting en het meten van de effecten die als gevolg van deze wet zich over een bepaalde periode hebben voorgedaan. Zoals blijkt uit de taakopdracht gaat het in hoofdzaak om een beleidsevaluatie.

Vragen waarvan tijdens de parlementaire behandeling is toegezegd dat deze bij een evaluatie zullen worden beantwoord (betreffen de evaluatie van het beoogde beleid i.c. van de wet en regelgeving èn op de effectiviteit van de wet) zijn:

- Is het effect van het openbaarmakingsregime zodanig dat daarmee de kabinetsdoelstelling (transparantie) wordt gehaald?
- Komt aan de wet een normerende en regulerende werking toe?
- Leidt de wet tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus?
- Dient de reikwijdte van de wet uitgebreid te worden tot energiebedrijven en andere overheidsdeelnemingen?
- Werkt de berekeningsgrondslag van het gemiddelde ministersalaris naar tevredenheid?

De commissie is gestart met het onderzoeken van de loonontwikkeling van topfunctionarissen in de publieke- en semipublieke sectoren vanaf 1998 tot 2008. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende bronnen: de serie onderzoeken topinkomens uitgevoerd over de periode 2002-2007, een analyse van de databestanden van het ABP die het ministerie van BZK ter beschikking heeft ten behoeve van beleidsonderzoek en de Wopt-rapportages. Daarnaast is met behulp van een enquête onderzoek uitgevoerd bij topfunctionarissen en potentiële topfunctionarissen naar de verwachte effecten van de Wopt op de positie van de overheid op de arbeidsmarkt voor topfunctionarissen. Een samenvattingen van de bevindingen zijn opgenomen in de bijlage. De integrale rapportages zijn te verkrijgen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten slotte heeft de commissie met enkele topfunctionarissen in centrale posities gesproken over de ervaringen met de Wopt. De commissie heeft er bewust voor gekozen om geen overleg aan te gaan met belangenvertegenwoordigers in de sectoren die onder de Wopt vallen ten einde geen partij te worden in belangendiscussies.

2 De voorafgaande adviezen

2.1 Inleiding

De basispremisse van de commissie is steeds geweest: het verstevigen van de kwaliteit van de publieke dienst op langere termijn, los van de actuele politieke situatie. De commissie streeft een consistente advisering na en heeft bij de uitgebrachte adviezen steeds dezelfde uitgangspunten en grondgedachten gehanteerd. De afzonderlijke adviezen zijn dan ook als één geheel te beschouwen. Voor een goed begrip van het hier uitgebrachte advies zijn in dit hoofdstuk de achterliggende visie en de samenhang tussen de opeenvolgende rapporten van de commissie kort herhaald.

2.2 De adviezen

Het eerste advies 'Over dienen en verdienen' is uitgebracht in april 2004. Hierin heeft de commissie op verzoek van het toenmalige kabinet onder meer voorstellen gedaan met betrekking tot de rechtspositie van de politieke ambtsdragers. Verder is ingegaan op de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk in vergelijking met relevante deelarbeidsmarkten. De commissie heeft daarbij aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand. Topambtenaren lopen achter ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies in de semipublieke sector. Ministers lopen nog sterker achter. De commissie adviseerde om de beloning van de minister weer de hoogste beloning in de publieke sector te laten zijn. Daartoe moet het huidige beloningsniveau van de minister met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen.
De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt een separate partiële inhaalslag van 20%, eventueel in fasen. Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ijkt vervolgens eenmaal per vier jaar het beloningsniveau. De commissie adviseerde verder om voor de bezoldiging van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke ZBO's een beloningsmaximum te hanteren op het niveau van dat van de minister. Afwijken daarvan zou slechts mogelijk moeten zijn met instemming van de ministerraad.

In het tweede advies 'Beloningsverhoudingen Politieke Ambtsdragers' van november 2005 adviseerde de commissie één salaristabel voor politieke ambtsdragers, Hoge Colleges van Staat en de rechterlijke macht op te stellen, waarbij het verhoogde ministerssalaris de top van dit beloningsgebouw vormt. De salaristabel wordt geïndexeerd aan de hand van de salarisontwikkeling sector Rijk. Rigiditeit moet echter worden voorkomen. Op grond van factoren als staatsrechtelijke verhoudingen, zwaarte van de functies en marktverhoudingen kan de permanente beloningscommissie adviseren om de indexering voor bepaalde ambtsdragers tijdelijk te bevriezen.

Het derde advies "Modernisering en fondsvorming politieke pensioenen" van oktober 2006 betrof de modernisering en de financieringswijze van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De commissie heeft de aanbeveling gedaan voor deelname door politieke ambtsdragers aan het pensioenfonds ABP met een eigen Appa-regeling.

In het vierde advies 'Beloning Topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen' van eveneens oktober 2006 stelde de commissie dat bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die zich louter en alleen bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de salarissen in beginsel niet hoger mogen zijn dan het verhoogde ministersalaris. In geval van overschrijding van die norm zou de minister die overschrijding moeten goedkeuren. Voor de goedkeuring door de minister van het beloningsbeleid gelden dezelfde uitgangspunten als door de minister van Financiën bij staatsdeelnemingen worden gehanteerd. Het algemene uitgangspunt daarbij 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. In het geval gebruik wordt gemaakt van een vergelijkingsgroep dient deze dusdanig te zijn samengesteld dat niet alleen 'naar boven' wordt gekeken maar dat qua omvang, risicoprofiel, aantal werknemers etc. een evenwichtige groep wordt genomen die is vastgesteld op basis van een duidelijke positioneringsschets van de onderneming. Ten slotte dienen staatsdeelnemingen niet vooruit te lopen met de beloningen ten opzichte van organisaties waarmee vergeleken wordt. Verder mag de uitwerking van het beleid door de hoogste bestuurslaag van de organisatie niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Wat betreft pensioen dient de onderneming een zuiver middelloonstelsel te hanteren.

"Normeren en waarderen" is de titel van het vijfde advies van de commissie, dat is uitgebracht in september 2007. Dit advies handelt over de normering van topinkomens in de semipublieke sector. De commissie heeft geconstateerd dat de semipublieke sector niet eenduidig gedefinieerd is. De term "semipublieke sector" is te veelomvattend en in de tijd te fluïde om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen. 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. Aan de sectoren die 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. Het normeringinstrumentarium bestaat uit de drie deelinstrumenten namelijk: openbaarmaking, voorschrijven van een beloningscode en het stellen van een salarismaximum. Van het salarismaximum voor bestuurders kan onder voorwaarden worden afgeweken. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de bezoldiging onherroepelijk is toegekend, 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.

2.3 Stand van zaken

De eerste twee adviezen, met betrekking tot de rechtspositie van de politieke ambtsdragers en de ambtelijke top, zijn grotendeels overgenomen in door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstellen, met dien verstande dat de verhoging van het ministersalaris lager was dan dat door de commissie voorgesteld. In het Coalitieakkoord van het huidige kabinet zijn deze voorstellen overgenomen. Ook het vierde en vijfde advies, over de beloning van topfunctionarissen bij privaatrechtelijke ZBO's respectievelijk de normering van topinkomens in de semipublieke sector, zijn door dit kabinet grotendeels overgenomen en wetgeving is in voorbereiding. Met betrekking tot het derde advies, over de modernisering en fondsvorming politieke pensioenen, zal het kabinet nog een standpunt innemen.

In het licht van de huidige economische situatie heeft het kabinet in februari 2009 echter overwogen dat op dit moment niet tot verhoging van het salaris van politieke ambtsdragers in deze kabinetsperiode besloten zou moeten worden[3]. Naast voorstellen in de salarissfeer, bevatten de wetsvoorstellen ook andere rechtspositionele maatregelen. Het kabinet wil zich nu nader beraden op de gevolgen voor het geheel aan voorstellen en heeft de Kamer verzocht de behandeling van onderhavige wetsvoorstellen aan te houden. Dit verzoek is ingewilligd.

3 Feiten Wopt en onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksresultaten gepresenteerd waarop het advies van de commissie gebaseerd is. Eerst wordt de Wopt zelf besproken. Ingegaan wordt op het doel, de strekking en de werking van de wet. Vervolgens komt de praktijk van de Wopt aan de orde. Hierbij gaat het om hoe de Wopt wordt uitgevoerd, het effect van de Wopt op de topinkomens en het (verwachtte) effect op de arbeidsmarktpositie van de overheid. Afgesloten wordt met een weergave van de media-aandacht voor de Wopt-rapportage.

WOPT: DOEL, STREKKING EN WERKING WET

3.2 Doel van de wet

Uit de memorie van toelichting[4] blijkt het doel van de wet:

Gegeven het feit dat met de inkomens van deze topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid, acht het kabinet openheid over beloningspositie en ontwikkeling met het oog op verantwoording noodzakelijk. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen en de publieke opinie in het algemeen het recht te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen. Zonder individuele openbaarmaking is het niet mogelijk om de verantwoordelijken aan te spreken en een zinvol debat aan te gaan.

Een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke- en semi-publieke sector kan daarnaast een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus.

3.3 Strekking Wopt

Het debat over het beloningsbeleid kan door deze wet plaatsvinden op basis van gelijke informatie voor iedereen. Dit debat heeft primair betrekking op de besturen – in de wet gevat onder het begrip «verantwoordelijke» – van publieke organisaties en instellingen die een beloningsbeleid voeren dat resulteert in de hoge salarissen. Het debat heeft dus niet direct betrekking op de betreffende functionarissen zelf, zeker niet als deze geen deel uitmaken van die besturen. Het bestuur beslist immers over de toekenning van de hoge salarissen of bepaalt ten minste het beleid dat aan de toekenning van deze hoge salarissen ten grondslag ligt. Juist het debat over het beloningsbeleid van de instellingen kan resulteren in een dempende werking op de hoogte van de salarissen van topfunctionarissen. Het kabinet wil de besturen van publieke organisaties en instellingen door het publieke debat bewegen om matigheid te betrachten bij het toekennen van hoge salarissen en beloningen. Beleidsmatige conclusies en maatregelen zullen vooral betrekking hebben op de groei van de salarissen (de loonontwikkeling) en veel minder op de (inmiddels toegekende) lonen. Immers aan een eenmaal toegekend beloningsniveau kunnen rechten worden ontleend, maar de loonontwikkeling wordt jaarlijks steeds opnieuw bepaald.

3.4 Werking Wopt

Het normbedrag voor de Wopt wordt vastgesteld aan de hand van het gemiddelde ministersalaris en wordt binnen zes weken na afloop van het kalenderjaar in de Staatscourant gepubliceerd. Met de Wopt worden de organisaties in de publieke sector en privaatrechtelijke organisaties die ten minste voor een bepaald gedeelte uit publieke middelen worden gefinancierd of zijn aangewezen, verplicht in hun jaarrekening of jaarverslag belastbare lonen te vermelden voor zover deze het gemiddelde belastbare salaris van een minister te boven gaan.

De verplichting om zorg te dragen voor de bekendmaking rust op de organen van deze organisaties die verantwoording moeten afleggen over de besteding van de publieke middelen. In het financieel verslagleggingsdocument moet het belastbare loon, de functie en de duur van het dienstverband van de functionaris worden vermeld. Deze gegevens moeten worden verstrekt over het jaar waarop het financieel verslagleggingsdocument betrekking heeft en het daaraan voorafgaande jaar. De jaarlijkse openbaarmaking van de lonen van twee opeenvolgende jaren komt voort uit de wens de loonontwikkeling per functionaris te kunnen volgen. Op grond van de Wopt is de verplichte vermelding een wettelijk voorschrift dat in de beoordeling over de rechtmatigheid door de accountant moet worden meegenomen. Hiermee is de juistheid van de melding geborgd.

4 *Zie bijlage V*

Daarnaast dient, ten behoeve van een gebundelde informatieverschaffing aan de Tweede Kamer, elke organisatie deze gegevens te melden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het ministerie controleert deze meldingen niet inhoudelijk, dat is de taak van de accountant. Wel wordt gecontroleerd of de organisaties hun gegevens bij BZK melden. Indien nodig wordt er twee maal gerappelleerd. Desgevraagd wordt de Kamer een overzicht verstrekt van de organisaties die het verzoek om informatie van het ministerie genegeerd hebben.

WOPT: DE PRAKTIJK

3.5 Uitvoering van de wet door de organisaties

Voor zover bekend en op basis van de ervaringen van BZK in de rol van werkgever van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst (ABD) ondervinden de organisaties die onder de wet vallen weinig tot geen onovercomelijke problemen met de administratieve uitvoering van de wet. Wel zijn er klachten over de onvoorspelbare fluctuaties in de tijd en de inconsequentie van het normbedrag.

Onvoorspelbare fluctuaties in het normbedrag
De berekening van het normbedrag geschiedt na afsluiten van het jaar. De norm voor 2008 wordt dus in 2009 vastgesteld. Het gemiddelde ministersalaris blijkt echter aan schommelingen onderhevig. Deze zijn vooral sterk gebleken na het aantreden van een nieuwe ministersploeg[5]. Dit kan te maken hebben met individuele veranderingen in de sfeer van representatie- en onkostenvergoeding. Maar de sterkste invloed hebben de administratieve effecten die gelden voor de wisselende ministersploegen als geheel. Vakantiegeld is in het bijzonder een verstorende factor. Dit wordt opgebouwd in de periode juni – mei van een jaar, terwijl het belastbaar loon uitgaat van de periode januari – december. De nieuwe ministersploeg die vroeg in het jaar start, ontvangt het eerste jaar relatief weinig vakantiegeld, terwijl de vertrekkende ministersploeg het jaar ervoor per definitie volledig vakantiegeld heeft ontvangen. Het belastbaar loon (gebaseerd op dat wat uitbetaald is) kan (maximaal) 8%[6] verschillen terwijl het arbeidsvoorwaardelijk loon (de rechten die worden opgebouwd) exact gelijk is.

Het normbedrag is als volgt opgebouwd. Het feitelijke gemiddelde belastbare jaarloon van de ministers wordt verhoogd met een fictieve pensioenbijdrage en verminderd met de belastingcomponent voor het privégebruik van de dienstauto. Deze vermindering vloeit voort uit het feit dat het privégebruik van de dienstauto, waarover sinds 2006 loonbelasting wordt geheven, voor ministers om veiligheidsredenen verplicht is. Om een vergelijking met andere inkomens mogelijk te maken, is voor het privégebruik van de dienstauto een forfaitair bedrag bij het gemiddelde ministerssalaris opgeteld, gebaseerd op de fictieve waarde van een dienstauto zonder beveiligingsaanpassingen. Deze bijtelling vormt het belangrijkste verschil tussen 2006, € 171.000, met het gemiddelde belastbare jaarloon in 2005, dat € 158.000 bedroeg.

Gevolg van deze schommelingen is dat het normbedrag voor de Wopt ook kan fluctueren. Zo was voor 2006 het normbedrag € 171.000,-. Een daling van het inkomen bij het uitvoeren van dezelfde functie is niet gebruikelijk en ook in feite is het ministersalaris niet gedaald. Toch is het normbedrag in 2007 iets lager uitgekomen op € 169.000,- omdat de ministersploeg in die periode gewisseld is. Het belastbaar loon van de nieuwe ministersploeg was feitelijk iets lager dan dat van de voorgaande, waarschijnlijk vanwege het vakantiegeld. In 2008 is er volledig vakantiegeld genoten. Daardoor is de Wopt-norm weer sterk gestegen naar € 181.000, terwijl het ministersalaris regulier de loonontwikkeling in sector Rijk volgt. Op de lange termijn volgt het Wopt-bedrag de normale arbeidsvoorwaardelijke loonontwikkeling, maar van jaar op jaar kan de norm onbedoeld sterk fluctueren.

Dubbele norm
De Wopt norm is gebaseerd op 100% van het ministersalaris. Echter het kabinet heeft in het coalitieakkoord bekrachtigd dat het beleid is dat het ministersalaris zal worden verhoogd met 30%. Vooruitlopend op de hiervoor noodzakelijke wetswijziging is het beleid dat de topinkomens in de publieke sector niet uit mogen stijgen boven 130% van het ministersalaris[7]. Dit laatste staat publiekelijk bekend als de zogenaamde "Balkenendenorm". Hoewel het om voorgenomen beleid gaat is het tot op heden niet gerealiseerd. Er bestaan dus gelijktijdig twee ministersalarisnormen met een verschil van 30%.

5 *De som van het gemiddelde belastbare loon en de uitkeringen betaalbaar op termijn (pensioenen) van de nieuwe ministersploeg is gebaseerd op een deel van het jaar. Dit wordt omgerekend naar een vol jaar, waarna het de basis is voor het bepalen van de Wopt norm van het daaraan voorafgaande jaar.*

6 *Het vakantiegeld is 8% van het schaalmaandsalaris en wordt maandelijks gereserveerd ten behoeve van de jaarlijkse betaling in mei.*

7 *Kabinetsstandpunt op het eerste advies van de commissie, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dd 30 juni 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 7*

Diegenen waarvan het salaris uitstijgt boven de Wopt-norm (100% ministersalaris) maar beneden 130% van het ministersalaris blijft voldoen aan het beleid. Echter in de media en het parlement worden de organisaties c.q. functionarissen die op de Wopt-lijst zijn opgenomen gezien als "overtreders" van het beleid. Dit doet afbreuk aan het gezag.

In de praktijk leiden de fluctuaties in de norm en het bestaan van twee ministersalarisnormen tot hinderlijke misverstanden en nadelige beeldvorming.

3.6 Respons

Onderstaande tabel geeft de responscijfers weer op het informatieverzoek van BZK.

Responscijfers Wopt

publicatiejaar	aangeschreven	gerespondeerd	Percentage
2006	2908	2705	93%
2007	2761	2594	94%
2008	2636	2553	97%

In 2006 zijn in totaal 2908 organisaties aangeschreven met het verzoek aan te geven of zij functionarissen in dienst hebben die volgens de Wopt gemeld zouden moeten worden. Ook indien men geen functionarissen te melden had, moest dit worden aangegeven. Van de aangeschreven instellingen hebben er 2705 gereageerd. Dat is een respons van 93%. Voor 2007 en 2008 is het respectievelijk 94% en 97%.

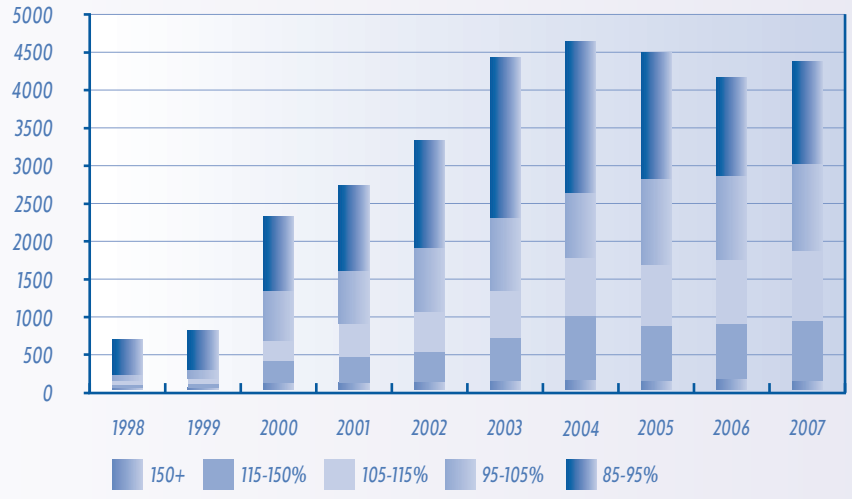
Geconcludeerd kan worden dat de deelnamegraad langzaam stijgt sinds de inwerkingtreding en tendeert naar 100%.

3.7 Effect van de Wopt op de toplonen

Aantal topinkomens

De commissie heeft gebruik gemaakt van het integrale gegevensbestand van het ABP. De analyses hierop bieden zicht op de ontwikkeling in het aantal functionarissen met een topinkomen. Om vertekening als gevolg van administratieve fluctuaties in het ministersalaris te vermijden, is ervoor gekozen de ontwikkeling van het ministersalaris over de gehele periode te middelen en een constante groei per jaar te hanteren.

Figuur 1 **Ontwikkeling aantal topinkomens bij constante groei ministersalaris**



Uit deze analyse blijkt dat er sprake is van een duidelijke opwaartse trend in het aantal topverdieners. In 2005 buigt deze om. In 2007 is er weer een stijging. In figuur1 wordt dit weergegeven. Het niveau blijft echter onder het niveau van 2004. Dit kan het gevolg zijn van de media-aandacht die rond 2005 oplaaide en de in werking treding van de Wopt die daaruit voortkwam. De stijging van 2006 op 2007 kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan de toename van het aantal organisaties dat gevolg gaf aan de meldingsplicht en de daling van de Wopt-norm in 2007 ten opzichte van 2006. De Wopt is echter nog pas kort van kracht. Duidelijkheid over de trend op lange termijn is nu nog niet te geven. Hiervoor zal een langere periode bekeken moeten worden.

Hoogte en ontwikkeling van de topinkomens

Tabel 1 geeft weer het inkomensniveau van topfunctionarissen in de vier hoofdsectoren voor het jaar 2007. De cijfers in de tabel betreffen het bruto functieloon[8] inclusief vaste[9] en variabele[10] beloningen en belaste onkostenvergoedingen in 2007. Deze cijfers zijn alleen gebaseerd op de gegevens over personen die het gehele jaar in dienst waren.

Tabel 1 **Inkomensniveau in euro's naar sectoren 2007**

	Gemiddeld	Mediaan	Minimum	Maximum	Aantal
Openbaar Bestuur	86.797	82.851	60.060	221.382	2248
Veiligheid	108.490	106.080	64.510	199.360	74
Onderwijs	104.740	94.258	60.555	274.645	320
Overige sectoren & onbekend	108.656	96.952	60.000	398.409	448
Totaal	92.344	84.770	60.000	398.409	3090

Ontwikkeling topinkomens in euro's 2002-2007

Tabel 2 geeft een overzicht van het totale functieloon inclusief vaste en variabele beloningen over alle sectoren uit de vier metingen. Voor de kolom 2002 betreft het alle respondenten vanuit de meting die het hele jaar 2002 in dienst waren; voor de kolom 2003 het gehele jaar 2003, enzovoorts.

Tabel 2 **Ontwikkeling inkomensniveau 2002-2007**

	2002	2003	2004	2007
Gemiddelde	88.079	88.939	90.138	92.344
Index (2002=100)	100,00	100,98	102,34	104,84
Mediaan	81.535	81.647	83.518	84.770
Index (2002=100)	100,00	100,14	102,43	103,97
Minimum	60.000	60.012	60.020	60.000
Maximum	402.055	402.900	328.757	398.409
Aantal	2674	3155	3096	3090
Index Contractloon marktsector	100,00	102,70	104,24	109,00
Index Brutoloon marktsector	100,00	103,60	106,29	115,35

De tabel geeft inzicht in de ontwikkeling van het inkomensniveau van topfunctionarissen door de jaren heen. Zo blijkt dat het gemiddelde inkomensniveau de afgelopen jaren maar licht is gestegen. Ten opzichte van 2002 lag het gemiddelde

8 *Functieloon is het brutoloon exclusief toelagen, toeslagen en andere vaste vergoedingen.*

9 *Vaste beloningen zijn alle door de werkgever gegarandeerde bruto toelagen en toeslagen, zoals vakantiegeld en eindejaarsuitkeringen.*

10 *Variabele beloningen zijn alle door de werkgever toegekende bruto toelagen en toeslagen die per jaar in omvang kunnen verschillen, zoals bonussen, gratificaties en winstdelingen.*

inkomensniveau in 2007 4,84% hoger. De mediaan ligt 3,97% hoger dan in 2002. Dit betekent dat het aantal mensen dat minder dan het gemiddelde verdient de laatste jaren iets is toegenomen. Dit is tevens een indicatie dat het verschil tussen de groep onder het gemiddelde en de groep boven het gemiddelde is toegenomen.

De ontwikkeling is vergeleken met de stijging van het contractloon en het brutoloon in de marktsector. Het gaat hierbij om alle lonen in de marktsector, niet specifiek om de toplonen. De loonstijging die in cao's afgesproken wordt en voor iedere werknemer geldt, vormt de basis voor de contractloonstijging. Het gaat dan vooral om initiële loonstijgingen en eindejaarsuitkeringen. Het brutoloon is de som van het contractloon en verhogingen als gevolg van structuureffecten, loondrift en statistische effecten. Structuureffecten worden veroorzaakt door veranderingen in het brutoloon als gevolg van een andere samenstelling van de beroepsbevolking. Als er bijvoorbeeld meer mensen met een hogere opleiding gaan werken, stijgt het gemiddelde loon. De term loondrift slaat op veranderingen in het brutoloon als gevolg van het toekennen of juist verminderen van 'extra' beloningscomponenten of periodieken, bijvoorbeeld als gevolg van de situatie op de arbeidsmarkt. Statistische effecten zijn veranderingen in het brutoloon als gevolg van statistische verschuivingen in het loon die wel tot uiting komen in de loonsom, maar geen relatie hebben met contractloon, loondrift of structuureffect. Voorbeelden hiervan zijn een stijging of daling van de werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten, toe- of afname van het ziekteverzuim en bruteringsoperaties.
De cijferreeks uit tabel 2 is ontleend aan de Macro Economische Verkenning 2009. De contractloonontwikkeling van 2002-2007 is met 9,00% beduidend hoger dan de ontwikkeling van de toplonen in de semipublieke sector. Het brutoloon is met 15,35% nog sterker toegenomen.

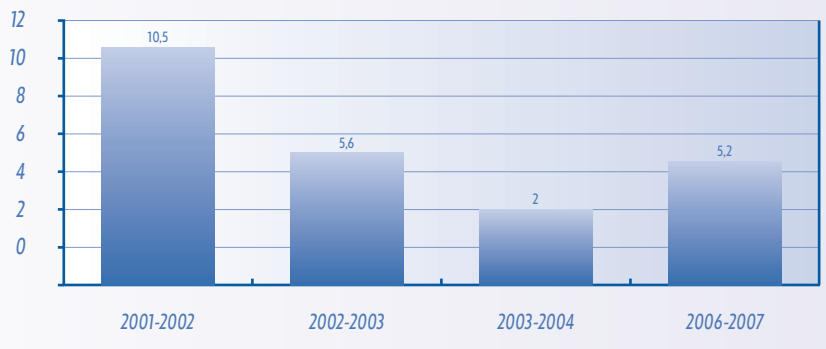
Rekening houdend dat de cijfers gebaseerd zijn op een vrijwillige opgave van instellingen over het inkomensniveau van hun topfunctionarissen en het feit dat de populaties op individueel niveau in de verschillende jaren niet gelijk zijn, bieden deze cijfers voldoende indicatie om te stellen dat het inkomensniveau van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector de afgelopen jaren niet sterk is gestegen.

Ontwikkeling van de groei
Onderstaande grafiek laat zien hoe de gemiddelde ontwikkeling van het inkomensniveau van individuen in de afgelopen jaren is geweest.

In elk van de metingen is gekeken naar de individuele ontwikkeling in het salarisniveau in het afgelopen jaar. Voor het jaar 2007 is hiervoor de beloning van individuen uit 2007 afgezet tegen de beloning uit 2006. De grafiek toont de gemiddelde ontwikkeling voor elk van de vier uitgevoerde metingen. De cijfers die ten grondslag liggen aan deze tabel zijn anders samengesteld dan de cijfers uit de hiervoor gepresenteerde tabellen.

Alleen gegevens van individuen die in beide jaren werkzaam waren in de betreffende topfunctie zijn meegenomen bij de berekening. Reden hiervoor is dat baanwisselingen kunnen leiden tot inconsistenties in beloning doordat bijvoorbeeld een stuwmeer van vakantiedagen ineens wordt verzilverd en het openstaande vakantiegeld alvast wordt uitgekeerd.

Figuur 2 ***Ontwikkeling van de inkomensniveaus in de afzonderlijke jaren[11]***



[11] *Voor het jaar 2001-2002 zijn geen gegevens beschikbaar over omroeporganisaties. De populatie van het in de grafiek gepresenteerde groeicijfer voor 2001-2002 wijkt op dit punt dus af van de groeicijfers voor de andere jaren. Het gaat hierbij overigens absoluut gezien om een klein aantal topfunctionarissen, waardoor het effect op het cijfer beperkt is.*

Het eerste dat opvalt bij het bekijken van de grafiek is de stijging van 10,5% in de periode 2001-2002. Deze stijging wordt verklaard door het beleid op grond van het advies van de Commissie Van Rijn. In de periode rond de eeuwwisseling was er een grote krapte op de arbeidsmarkt waar vooral de publieke sector veel hinder van ondervond. Specifiek de vacatures voor hogere functies waren erg moeilijk te vervullen. In die periode is er in aanzienlijke mate geïnvesteerd in de arbeidsvoorwaarden, wat zichtbaar wordt in de grafiek. In de daarop volgende jaren daalt de ontwikkeling tot 2% in 2003, het dieptepunt van het economische laagtij. In 2006 is de ontwikkeling weer gestegen tot 5,2%.

De ontwikkeling van de inkomensniveaus in de afzonderlijke jaren in grafiek 2 kan vergeleken worden met de bruto-uurloonontwikkeling in het bedrijfsleven (exclusief directieleden), uit de tijdsreeks van de Arbeidsinspectie[12].
De Arbeidsinspectie constateert dat in de periode 1994-2001 het totaal van de initiële en incidentele loonstijging ieder jaar toe nam. In 2001 bereikte het totaal van de genoemde loonsverhogingen zijn hoogtepunt (7,1%). In de periode daarna is de loonstijging gedaald, via 6% in 2002 naar 3,5% in 2004. In 2006 is de loonstijging weer toegenomen naar 4,8%.

Geconstateerd kan worden dat globaal gesproken de ontwikkeling van het inkomensniveau van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector bepaald niet voorloopt op de ontwikkelingen van het bruto loon en van de economie. De salarisstijgingen die zich hebben voorgedaan zijn vanuit die optiek goed verklaarbaar.

Analyse van de Wopt-rapportages van 2006, 2007 en 2008

Jaar	*2006* (gegevens uit Wopt rapportage over 2005)	*2007* (gegevens uit Wopt rapportage over 2006)	*2008* (gegevens uit Wopt rapportage over 2007)
Normbedrag	158.000	171.000	169.000
Gemiddeld (exclusief ontslaguitkering)	180.783	202.957	202.644
Mediaan	179.804	193.795	190.648
Maximum	900.095	584.000	847.796
Meldingen (excl. ontslagvergoeding)	1.080	1.115	2.002
Respons	93%	94%	97%

Het trekken van een grens heeft vaak tot gevolg dat de grens wordt opgezocht. Hetzelfde is het geval bij het stellen van een inkomensnorm. Teneinde te voorkomen openheid van zaken te geven omtrent het inkomensniveau van topfunctionarissen, kiezen werkgevers (en werknemers) ervoor tegen de norm aan te gaan zitten. Volgens de norm verdienen de topfunctionarissen dan net geen topinkomen en zijn daarom dan ook niet verplicht het inkomen in de openbaarheid te brengen. Daar door toevallige factoren het grensbedrag in 2008 iets lager heeft gelegen dan in 2007 kan dit getoetst worden.

Opvallend is dat het aantal meldingen in 2008 aanzienlijk hoger is dan de voorgaande jaren. De stijging van het aantal functionarissen wordt voor een klein deel veroorzaakt door een daling van het normbedrag. Maar bij nadere beschouwing blijkt dat de verhoging van het aantal meldingen dit jaar uitsluitend voor rekening komt van het zorgveld. Zou het zorgveld geheel niet meedoen, dan zou het aantal meldingen dalen van 620 naar 588. Het vermoeden bestaat dat de stijging in de zorgsector vooral is veroorzaakt doordat de Wopt pas in 2008 goed in de administratieve processen is ingebed[13].
Bij inwerkingtreding van de Wopt in 2006 bestond er onduidelijkheid of het zorgveld naar de letter van de wet wel onder de Wopt zou vallen. Als gevolg daarvan heeft een groot aantal organisaties toen niet gemeld. In 2007 is met gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid de juridische onduidelijkheid weggenomen. Ondanks dat heeft de sector over 2006 kennelijk toch veel gevallen niet gemeld, die over 2007 wel gemeld zijn.

Hoewel het aantal meldingen in 2008 bijna verdubbeld is, wordt dit niet veroorzaakt door de verlaging van de norm, maar door de deelname van één sector, de zorgsector. Exclusief de zorgsector zou het aantal meldingen dalen. Er is niet gebleken dat het normbedrag voor openbaarmaking tot concentratie net beneden het normbedrag leidt.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 111, nr. 48.

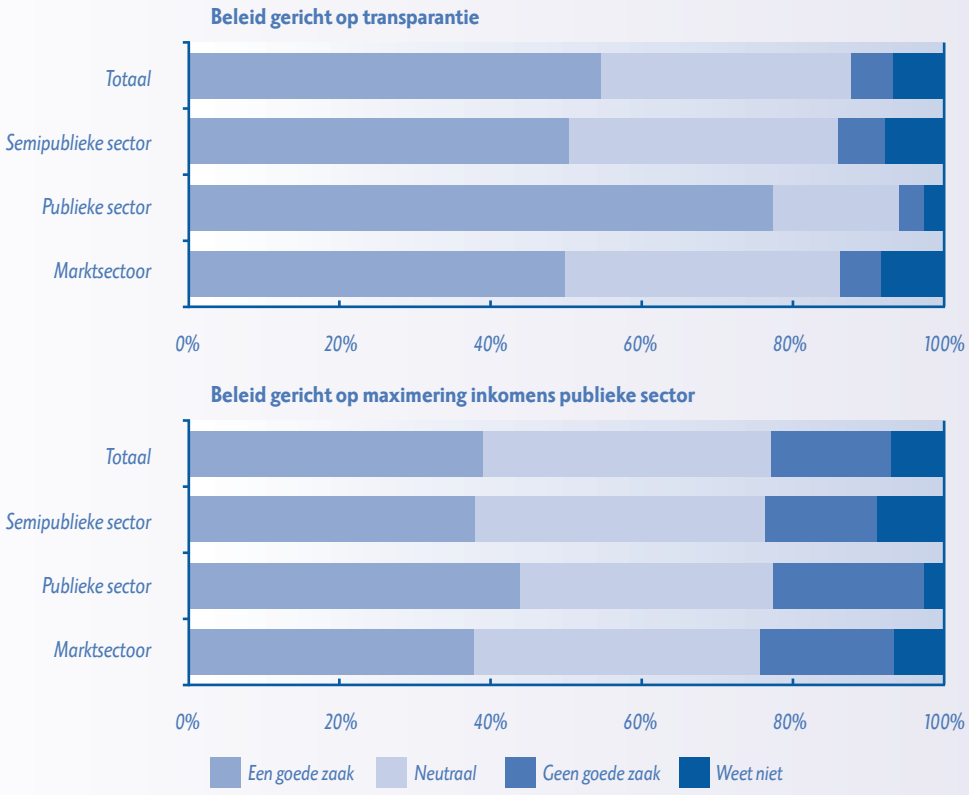
Conclusie effect Wopt op toplonen

- Een meer voorspelbaar normbedrag voor de Wopt is wenselijk.
- De ontwikkeling in het aantal topinkomens was aanzienlijk, maar het tij lijkt te zijn gekeerd. Of de ombuiging van de opwaartse trend blijvend is, moet uit analyses in de komende jaren blijken.
- De stijging in de hoogte van de topinkomens is de afgelopen jaren beperkt gebleven.
- Er is geen aanwijzing dat de Wopt een opdrijvend effect op de topinkomens heeft.
- Er is niet gebleken dat het normbedrag voor openbaarmaking tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag leidt.

3.8 Effect Wopt op de arbeidsmarktpositie topfunctionarissen overheid

De houding van respondenten ten aanzien van het topinkomensbeleid is redelijk positief, al verschillen zij soms wel van mening.

Figuur 3 **Beleid**



Het openbaar maken is voor een ruime meerderheid van de respondenten een goede wijze om de beloning in de (semi)publieke sector inzichtelijk te maken. Ook is het voor een aanzienlijk – maar duidelijk kleiner – deel van de respondenten niet vreemd wanneer het salaris van de minister in de publieke sector als maximum wordt gehanteerd. Over de vraag of dit maximum ook van toepassing moet zijn in de semipublieke sector zijn de meningen sterker verdeeld. Ditzelfde geldt voor de vraag of het reëel is dat topfunctionarissen in de publieke sector minder verdienen dan in de marktsector. Het lijkt erop dat de respondenten vooral belang hechten aan een eerlijk salaris voor het werk dat zij uitvoeren.

Werknemers uit de publieke sector hebben een positievere houding ten aanzien van het topinkomensbeleid dan werknemers uit de semipublieke sector en de marktsector. Mensen met een hoger inkomen en/of een hogere salarisambitie zijn doorgaans negatiever over het beleid.

Een belangrijke vraag bij het instellen van beleidsmaatregelen is op wie het beleid van toepassing dient te zijn. Van de voorgelegde sectoren is alleen voor de sector gemeenten een meerderheid van de respondenten van mening dat deze onder het topinkomensbeleid dient te vallen. Voornamelijk werknemers uit de marktsector kiezen voor een kleinere reikwijdte van het beleid. Ook mensen met een hoger inkomen zien minder sectoren waarop het topinkomensbeleid van toepassing zou moeten zijn.

Ongeveer éénderde (32.9%) van de respondenten denkt dat het aantal topinkomens als gevolg van het topinkomensbeleid zal dalen. De grootste groep (42.3%) van de respondenten verwacht echter geen effect op het aantal topinkomens. Slechts een klein deel denkt dat het aantal functionarissen met een topinkomen zal stijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat de primaire arbeidsvoorwaarden, hoewel belangrijk, niet de belangrijkste factor zijn bij het kiezen van werk. De inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid en de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling zijn factoren die voor instromers binnen de overheidssector belangrijker zijn dan het salaris. Er zijn dus andere manieren om mensen te binden aan de organisatie dan een hoog salaris.

Toch is een meerderheid van de respondenten van mening dat de overheid topfunctionarissen een concurrerend salaris moet bieden. Een maximering van het inkomen kan er toe leiden dat topfunctionarissen overstappen naar de marktsector. Hierdoor bestaat het risico van kwaliteitsverlies bij de top. Werknemers uit de publieke sector zien de kans op het vertrek van topfunctionarissen als gevolg van het beleid minder pessimistisch in. Wel denken zij dat de kwaliteit van de ambtelijke top eronder zal lijden.

Werknemers die nu of in het verleden een band hebben gehad met de marktsector, hechten meer waarde aan een concurrerend salaris. Mensen die nu een overstap richting de markt overwegen denken daar ook zo over. Het niet bieden van een concurrerend salaris maakt de marktsector voor deze groepen werknemers aantrekkelijker. Mensen die een overstap hebben gemaakt, denken ook vaker dat het beleid negatieve gevolgen zal hebben.

De (semi)publieke sector is in verhouding tot de markt niet altijd even aantrekkelijk. Een grote groep denkt op de markt betere carrièremogelijkheden te vinden. Mensen met een hoger ambitieniveau zien dit ook zo. Het is echter niet zo dat respondenten hierdoor ook gelijk verwachten bij een private organisatie meer loon te krijgen. Hierover zijn de meningen verdeeld.

Ondanks de aantrekkelijkheid van de markt is een aanzienlijk deel van de respondenten bereid een topfunctie in de (semi)publieke sector te vervullen. Alleen is de bereidheid onder mensen met een hoger ambitieniveau lager. Zij vinden naar verhouding vaker dat het openbaar maken van het salaris een belemmering vormt voor het accepteren van een topfunctie.

3.9 Media-aandacht

Het eerste jaar (december 2006) besteedden de media erg veel aandacht aan de publicatie van de Wopt lijst. De aandacht ging vooral uit naar de top 5 van de ontslagvergoedingen (€ 600.000 tot bijna € 800.000) en de top 5 van de "reguliere" beloningen (€ 400.000 tot € 900.000). Daarnaast waren er twee ontslagvergoedingen bestaande uit een pensioenstorting van ieder meer dan 1 miljoen euro.

Het tweede jaar (december 2007) heeft nauwelijks media-aandacht opgeleverd, hoewel de uitbetaalde beloningen en ontslagvergoedingen niet opvallend lager waren dan het jaar daarvoor. NRC Next (Meer topinkomens bij semioverheid), FD (Geen daling topinkomens) en ANP berichten in feitelijke stukken op de binnenpagina's over de diverse cijfers die in de openbaarmaking staan.

Na publicatie van het meest recente Wopt-rapport (december 2008) besteedden alle landelijke dagbladen kort aandacht aan de rapportage. Aandacht ging vooral uit naar de toename van het aantal gevallen in de zorgsector.

4 Conclusies

Op basis van de analyse van de Wopt en de onderzoeken naar de effecten kunnen samengevat onderstaande conclusies worden getrokken.

- Het Wopt-normbedrag wordt op grond van fiscaaladministratieve regels bepaald. Op grond van de huidige definitie kan het grensbedrag alleen na afsluiting van het kalenderjaar (achteraf) definitief worden vastgesteld. Het normbedrag kan jaarlijks veranderen als gevolg van arbeidsvoorwaardelijke ontwikkelingen, door veranderingen in de definitie van loon in de belastingwetgeving en om administratieve redenen. De effecten van deze laatste blijken veel sterker te zijn dan die van de eerste. Geconstateerd is dat het Wopt-normbedrag veel sterker fluctueert om fiscale en administratieve redenen dan om rechtspositionele.
- Het Wopt normbedrag voor openbaarmaking is gebaseerd op 100% van het huidige ministersalaris. Het kabinet heeft de normering van topinkomens gebaseerd op 130% van het huidige ministersalaris.
- In de media en het parlement worden de organisaties c.q. functionarissen die op de Wopt-lijst zijn opgenomen gezien als “overtreders” van het beleid. Echter diegenen waarvan het salaris uitstijgt boven de Wopt-norm (100% ministersalaris) maar beneden 130% van het ministersalaris blijven voldoen aan het beleid. De commissie heeft uit gesprekken met betrokkenen de indruk gekregen dat deze functionarissen het opnemen op de Wopt-lijst als minder prettig ervaren.
- De toplonen in de publieke- en semipublieke sector ontwikkelen zich niet excessief.
- Wel blijkt het aantal topfunctionarissen boven het ministersalaris jaarlijks toe te nemen. De commissie ziet hierin nogmaals de bevestiging van de eerdere constatering dat het ministersalaris systematisch achterloopt.
- Ook doen zich incidentele uitschieters voor, waarvoor aandacht dient te zijn.
- Er zijn tussen sectoren grote verschillen in beloningshoogte, deze lijken niet ingegeven door beleidsmatige overwegingen. De openbaarmaking maakt deze verschillen zichtbaar. De commissie acht het heel wel mogelijk dat openbaarmaking leidt tot zorgvuldiger topinkomensbeleid op instellingsniveau.
- De commissie heeft geen bewijs gevonden dat de openbaarmaking van topinkomens in de (semi)publieke sector leidt tot een opdrijving van de toplonen.
- Er is niet gebleken dat het normbedrag voor openbaarmaking tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag leidt.
- Met de openbaarmaking is alleen zicht op salarissen boven het normbedrag. Zicht op de salarissen beneden het normbedrag is alleen te verkrijgen door het doen van onderzoek.
- De Wopt wordt goed nageleefd. Uit de verklaring van accountants in het jaarverslag blijkt wanneer een organisatie de Wopt overtreedt (Nb de enige overtreding is niet of onjuist melden). De media brengen dit veelal in het nieuws, waarna (het controlerende orgaan van) de organisatie er meestal zelf voor zorgt dat men alsnog aan de Wopt gaat voldoen. Het ontbreken van strafsancties blijkt geen afbreuk te doen aan de werking van de wet.
- Tot op het niveau van instellingen is niet bekend welke precies onder de Wopt vallen. BZK heeft wel een inschatting gemaakt van organisaties die waarschijnlijk daaronder vallen. Deze organisaties worden actief benaderd om hen aan het bestaan van de Wopt te herinneren.
- Het openbaar maken van topinkomens is volgens veel topfunctionarissen en functionarissen die de potentie hebben in de toekomst een topfunctie te bekleden een goede wijze is om de beloning inzichtelijk te maken. Werknemers die nu of in het verleden een band hebben gehad met de marktsector, hechten meer waarde aan een concurrerend salaris. Mensen die nu een overstap richting de markt overwegen denken daar net zo over. Het niet bieden van een concurrerend salaris maakt de marktsector voor deze groepen werknemers aantrekkelijker. Dit geldt sterker voor mensen met een hoger ambitieniveau.

5 Evaluatie Wopt

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden antwoorden geformuleerd op de specifieke vragen uit de taakopdracht. Deze zijn onderbouwd met de onderzoeken die de commissie heeft uitgevoerd. De evaluatie geeft aanleiding tot nadere adviezen. Deze komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

5.2 Effectiviteit Wopt - Transparantie

Vraag 1

- Is het effect van het openbaarmakingsregime zodanig dat daarmee kabinetsdoelstelling (transparantie) wordt gehaald?

Het primaire doel van de Wopt is dat er openheid wordt gegeven over de beloningspositie en ontwikkeling van top-functionarissen die in overwegende mate bekostigd worden uit publieke middelen.

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de werking van de Wopt en komt tot de conclusie dat de wet leidt tot de beoogde jaarlijkse publicatie van topinkomens en dat het overgrote deel van de organisaties die wordt aangeschreven door BZK ook reageert.

De commissie constateert dat de Wopt een effectief instrument is om de primaire beleidsdoelstelling te realiseren.

Dat laat onverlet dat de commissie de Wopt (technisch) voor verbetering vatbaar acht.

5.3 Effectiviteit Wopt – Normerende en regulerende werking

Vraag 2

- Komt aan de wet een normerende en regulerende werking toe?

Het kabinet sprak in de memorie van toelichting de hoop uit dat van een vergroting van de openbaarheid van de top-inkomens in de publieke- en semi-publieke sector een normerende en regulerende werking zou uitgaan en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Maar dit is geen specifiek doel van de Wopt en naar de mening van de commissie zou dat ook te hoog gegrepen zijn.

Uit het onderzoek dat de commissie heeft gedaan is niet gebleken dat de Wopt op zich een permanent normerend effect heeft. In de periode dat de Wopt is ingevoerd is er wel een daling van het aantal functionarissen met een inkomen dat uitstijgt boven dat van een minister, maar inmiddels is er weer een groei zichtbaar. Daar staat tegenover dat gebleken is dat de Wopt geen opdrijvend effect heeft op de topinkomens.

5.4 Effectiviteit Wopt – Inkomensniveaus

Vraag 3

- Leidt de wet tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus?

Op incidenteel niveau doen zich uitschieters voor, waarvoor aandacht dient te zijn. Ook is er in een bepaalde periode een sprong te constateren in de loonontwikkeling. Hieraan ligt een duidelijk aanwijsbare beleidskeuze ten grondslag. Verder blijkt het aantal topfunctionarissen boven het ministersalaris jaarlijks toe te nemen. De commissie ziet hierin de bevestiging van de eerdere constatering dat het ministersalaris systematisch achterloopt. De belangrijkste conclusie die uit de onderzoeken getrokken kan worden is dat bezien over een langere periode de topinkomens in de publieke- en semipublieke sectoren zich gemiddeld genomen gematigd ontwikkelen.

Deze conclusie is echter gebaseerd op een langere periode dan dat de Wopt van kracht is. Niet geconstateerd kan worden dat de Wopt leidt tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Het tegendeel, dat de Wopt dat zou belemmeren, is evenmin gebleken. De Wopt is nog te kort van kracht om hierover duidelijke conclusies te kunnen trekken.

5.5 Reikwijdte Wopt - energiesector en andere deelnemingen

Vraag 4

- Dient de reikwijdte van de wet uitgebreid te worden tot energiebedrijven en andere overheidsdeelnemingen?

De taakopdracht is de commissie verstrekt kort voor het uitbrengen van het vorige advies. In dit advies heeft de commissie zijn oordeel al gegeven over de energiesector. Het kabinetsstandpunt[14] hierop is als volgt:

> *Binnen de regionaal geïntegreerde energiebedrijven is een onderscheid tussen de commerciële energieactiviteiten en het gereguleerde netbeheer.*
>
> *De commerciële activiteiten van de geïntegreerde energiebedrijven zijn beoordeeld op de criteria. Er is sprake van publiek belang, het zijn geen RWT's, er is geen sprake van publieke bekostiging maar wel van commerciële concurrentie. Deze beoordeling leidt ertoe dat deze commerciële energieactiviteiten niet worden gerekend tot de semipublieke sector en derhalve geen regime krijgen opgelegd.*
>
> *De netbeheerdersfunctie valt onder infrastructuur. Na de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een commercieel productie-, handels- en leveringsbedrijf zal ten aanzien van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het netbeheer normering van beloningen plaatsvinden. Voor de periode tussen nu en de gesplitste situatie kan de huidige situatie blijven gelden, waarbij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders het door de Raad van Commissarissen voorgestelde beloningsbeleid dient vast te stellen.*

Ten aanzien van de deelnemingen heeft het kabinet in het voornoemde kabinetsstandpunt als volgt geredeneerd:

> *De normering wordt voor de staatsdeelnemingen vormgegeven via de reeds bestaande, privaatrechtelijke aandeelhoudersrelatie tussen de staat en betrokken ondernemingen. De staat heeft als aandeelhouder de bevoegdheid per deelneming een beloningsbeleid vast te stellen, waarin – net als geldt voor de sectorale beloningscodes – een absoluut salarisplafond wordt vastgelegd. De afgelopen jaren is bij alle staatsdeelnemingen een beloningsbeleid vastgesteld. Onder meer aan de hand van de vier criteria van Dijkstal zal bij elke staatsdeelneming worden bezien of het vastgestelde beloningsbeleid aanpassing behoeft.*
>
> *Behalve de criteria van Dijkstal spelen, vanuit een oogpunt van corporate governance, ook andere overwegingen een rol bij de beoordeling van het beloningsbeleid van een deelneming. De minister van Financiën brengt in kaart welke aspecten bij de beoordeling moeten meewegen. Dit geheel levert een kader op, waarmee voor iedere afzonderlijke deelneming de inhoud van het beloningsbeleid kan worden beoordeeld.*

Verder wordt in de brief van de minister van Financiën van 24 oktober 2008[15] opgemerkt dat voor alle deelnemingen openbaarmaking van beloningen van de RvB geldt. Dit is evenwel niet op grond van de Wopt, maar op aanwijzing van de minister van Financiën volgen de staatsdeelnemingen de openbaarmaking volgens het BW.

De commissie veronderstelt dat daarmee deze vraag reeds beantwoord is c.q. is komen te vervallen.

14 *Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 38*

15 *Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 39*

5.6 Wopt - berekeningsgrondslag normbedrag

Vraag 5

- Werkt de berekeningsgrondslag van het gemiddelde ministersalaris naar tevredenheid?

Het antwoord op deze vraag luidt eenvoudig: neen.
De Wopt-norm kent drie fundamentele problemen:

- De norm voor transparantie is gebaseerd op het feitelijk ministersalaris terwijl in het beloningsbeleid een norm van 130% van het ministersalaris wordt gebruikt;
- De Wopt-norm wordt per definitie achteraf vastgesteld;
- De Wopt-norm blijkt jaarlijks sterk te fluctueren zonder dat dit veroorzaakt wordt door wijzigingen in de rechtspositie.

Voor een consistent beleid is een eenduidige en stabiele norm nodig. Er mag geen verschil zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd. De norm dient ook vooraf te worden vastgesteld. De norm zou stabiel moeten zijn en niet mogen fluctueren op basis van administratieve wijzigingen.

5.7 Wopt - samenloop Voorzieningenbesluit

Vraag 6

De laatste adviesvraag betrof de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit, waarmee bewindspersonen worden gecompenseerd voor de geheven loonbelasting op faciliteiten die zij gebruiken in het kader van hun functie-uitoefening. Zowel de faciliteiten als de compensatie zijn belastbaar loon. Het gevolg hiervan is dat het normbedrag stijgt. Het is de vraag of hierdoor aan de vergelijkbaarheid met de topsalarissen in de semipublieke sector geen afbreuk wordt gedaan.

De commissie is van mening dat de in de adviesaanvraag bedoelde voorzieningen uit het Voorzieningenbesluit worden toegekend op grond van de functie-uitoefening en het hier niet gaat om een arbeidsvoorwaarde. Daarom dienen deze voorzieningen en de compensatie loonbelasting niet te worden meegerekend bij de bepaling van de norm voor topinkomens.

6 Advies

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de Wopt geëvalueerd. In dit hoofdstuk wordt op basis van de evaluatie advies gegeven voor een nadere invulling van het topinkomensbeleid.

6.2 Topinkomensbeleid

De commissie is van mening dat de openbaarmaking uit de Wopt een weliswaar noodzakelijke voorwaarde is, maar als enig instrument is het niet voldoende om topinkomensbeleid te kunnen verwezenlijken. Om dit te kunnen realiseren dient er naast openbaarmaking ook een eenduidige norm en een samenhangende beloningsstructuur te bestaan. Deze laatste twee voorwaarden zijn tot op heden niet ingevuld.

De norm
Eerder is al gebleken dat het salaris van bewindslieden en topambtenaren stelselmatig een minder hoge stijging kent dan de contractloonontwikkeling van rijksambtenaren[16]. Sindsdien is het gat groter geworden. Het ministersalaris is in de periode 2005-2009 toegenomen met 13,6%, het brutoloon in de marktsector[17] met 17,4%. Door deze stelselmatigheid is in de loop der jaren hun loonontwikkeling in vergelijking met andere functies in Nederland, maar ook in vergelijking met bewindslieden en topambtenaren in de omringende landen, steeds verder achter gaan lopen. Dit beeld wordt bevestigd in de onderzoeken die de commissie in het kader van dit advies heeft laten uitvoeren.

Het kabinetsbeleid ten aanzien van de topinkomens in de publieke- en semipublieke sector is geformuleerd in het kabinetsstandpunt op het eerste advies van de commissie, wat bekrachtigd is in het Coalitieakkoord:

> *De inkomens in de publieke- en semi-publieke sfeer worden genormeerd respectievelijk gemaximeerd. De beloningsstructuur wordt vereenvoudigd; voor een aantal categorieën vloeit daar versobering uit voort. Met betrekking tot de inkomens in de publieke- en semipublieke sfeer geldt het inkomen van de minister[18] als maximumnorm. Daarbij wordt uitgegaan van het inkomen zoals dit zou moeten zijn overeenkomstig het kabinetsstandpunt op de voorstellen van de commissie Dijkstal.*

Op basis hiervan blijkt dat de norm in de publieke- en semipublieke sector 130% is van het huidige ministersalaris, zijnde € 181.773[19]. Er bestaat geen kritiek op de norm, wel op de niveau van het bedrag. Afhankelijk van de belangen die men vertegenwoordigt, vindt men dit te hoog dan wel te laag. Maar norm en bedrag bestaan nu bijna vijf jaar en de commissie heeft aanwijzingen dat deze inmiddels op groot draagvlak kunnen rekenen. Echter het salaris van de minister daadwerkelijk in overeenstemming brengen met het normsalaris, dat wil zeggen het inlopen van de opgelopen achterstand van 30%, leidt tot een knelpunt in de beeldvorming. Het gevolg daarvan is geweest dat de wetgeving op basis waarvan het ministersalaris fundamenteel verhoogd zou worden tot op heden niet is behandeld. De huidige economische crisis is de meest recente aanleiding voor het kabinet om het besluit uit te stellen. Het feitelijke ministersalaris is nog steeds ongewijzigd, en bedraagt € 139.825. Enkel de salariswijzigingen die ook gelden voor het burgerlijk rijkspersoneel zijn toegepast.

De norm in de Wopt is gebaseerd op het feitelijke ministersalaris. Sinds van kracht worden van de Wopt in 2006 bestaan er dus tegelijkertijd twee "ministersalarisnormen", één voor de hoogte van het salaris en één als grens waarboven openbaar gemaakt moet worden, met een discrepantie van 30%.

16 *Over dienen en verdienen, april 2004, eerste advies van de commissie*

17 *Nb: Het gaat hierbij om alle lonen in de marktsector, niet specifiek om de toplonen. Zie voor een toelichting op het begrip brutoloon de tekst bij tabel 2 in hoofdstuk 3.*

18 *In het CA staat: "Minister-president". Echter in de brief van MBZK van juni 2008 is aangegeven dat hiervoor "minister" moet worden gelezen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 479, nr. 36*

19 *130% van het bruto loon (= salaris + vakantiegeld + eindejaarsuitkering) van een minister in 2009. De Wopt-norm is gebaseerd op de som van 100% van het belastbare loon van een minister, verhoogt met beloningen betaalbaar op termijn. In de rapportage 2009 bedraagt het normbedrag € 181.000. Dit heeft betrekking op de lonen verdiend in 2008.*

Adviespunt 1
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.

De structuur
Het advies van de commissie om het salaris van de minister te verhogen is gemotiveerd met het oog op een evenwichtige beloningsstructuur met een maatschappelijk aanvaarbaar loonniveau. De beloningsdiscussie gaat altijd gebukt onder de notie dat het salaris van topfuncties niet te hoog mag zijn, aangezien het hierbij gaat om de besteding van publieke middelen. Bestuurders in het publieke domein dienen het algemeen belang te plaatsen boven het eigen belang en dat dient te worden weerspiegeld in de beloningsstructuur. Een keuze voor de marktsector zou in veel gevallen tot een hoger salaris hebben geleid, maar de hoogte van het salaris speelt voor de keuze voor een publieke betrekking geen doorslaggevende rol. Een functie in de publieke dienst wordt als boeiend en stimulerend ervaren. Niettemin moet het salaris passend zijn bij het belang en de verantwoordelijkheid van het ambt en toereikend om de aantrekkelijkheid van het ambt te blijven waarborgen.

De bezoldiging in de publieke sector dient dus niet gebaseerd te zijn op wat in de markt gangbaar is voor topfuncties van vergelijkbare zwaarte en verantwoordelijkheid. De commissie acht als beloningsgrondslag niet de functiewaarde maar het behoefteprincipe het meest passend. Het inkomensniveau verworven uit de bestuursfunctie dient zodanig te zijn dat de aandacht van de bestuurder voor de bestuurstaken niet wordt afgeleid door persoonlijke zorgen van financiële aard. Dat maakt mogelijk dat in principe een ieder zich beschikbaar kan stellen voor een carrière in de publieke dienst, ondanks dat een keuze voor de marktsector tot een hoger salaris zou leiden. De overheid dient een aantrekkelijk werkgever te zijn en te blijven.

De doelstelling van de geadviseerde topstructuur is daarom “recht doen aan een openbaar bestuur, waarbinnen continuïteit en kwaliteit zijn gewaarborgd”. Om een evenwichtig bezoldigingssysteem te bereiken is het wezenlijk dat het systeem:

- Een dusdanig bezoldigingsniveau biedt dat het werken in de publieke sector aantrekkelijk blijft;
- De hiërarchie ondersteunt; tegemoet komt aan de zwaarte, het afbreukrisico, de verantwoordelijkheden van de verschillende functies in relatie tot vergelijkbare functies;
- Rechtvaardig is; werkzaamheden op topniveau voor het nationaal belang dienen naar verhouding op een passend niveau te worden beloond;
- Een afspiegeling vormt van staats- en bestuursrechtelijke verhoudingen;
- De inhoudelijke aantrekkelijkheid van het werken voor de publieke zaak versterkt;
- Bijdraagt aan objectiveerbare, verdedigbare en samenhangende bezoldigingsbeslissingen voor de politieke en ambtelijke topstructuur;
- Zodanig flexibel is dat gewijzigde inzichten in salarisniveaus en beloningsgrondslagen kunnen worden opgenomen;
- Het bezoldigingsniveau van de politieke en ambtelijke topstructuur mede richtinggevend is voor het bezoldigingsniveau in de semipublieke en publieke sector.

Adviespunt 2
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 inhaalslag. 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.

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.

6.3 Normering

De norm, de structuur en de openbaarmaking maken normering uitvoerbaar. Maar het proces start met de norm. Pas als over de norm is besloten en deze is vastgelegd in de daartoe strekkende wetgeving kan de beloningsstructuur effectief worden. Eerst als de beloningsstructuur effectief is, kan vervolgens de normering van topinkomens in de publieke- en semipublieke sector effectief worden. De openbaarmaking is het sluitstuk en toezichtsinstrument. Maar zolang de norm niet is verankerd, is het normeringsbeleid in gevaar.

Er bestaat parlementaire consensus[20] dat het ministersalaris de norm dient te zijn. Getuige het coalitieakkoord is een parlementaire meerderheid ervan overtuigd dat een realistische norm verhoging van het ministersalaris vereist. Toch worden de daartoe strekkende wetsvoorstellen niet behandeld.

De commissie constateert dat het centrale knelpunt in het normeringsbeleid van de topinkomens niet alleen de inhoud maar ook de procedure betreft.

6.4 Procedure besluitvorming norm

De discussie over de topinkomens wordt gevoerd op hoge toon. Alle partijen zijn oprecht bezorgd over het beeld dat in het publieke- en semipublieke domein het eigenbelang van bestuurders prevaleert boven het algemene belang. De wens om onoorbare praktijken tegen te gaan is alomtegenwoordig en men zegt ook bereid te zijn hard op te treden. Tegelijkertijd is het voor elke politieke partij noodzakelijk zich te profileren en de topinkomens zijn een mediageniek onderwerp. Helaas blijft de discussie steken op populistisch niveau en worden nuchtere analyses onvoldoende betrokken. Tot zijn teleurstelling moet de commissie constateren dat resultaten, in de zin van het behandelen en aannemen van wetten, zijn uitgebleven.

Terecht staat in die politieke discussie de verhoging van het ministersalaris centraal. Echter niet om de juiste redenen en zonder de juiste argumenten. De kwestie moet niet zijn de verhoging van het persoonlijke inkomen van de bewindspersoon. Het wezenlijke algemene belang is dat het ministersalaris wederom gebruikt kan worden als een gezaghebbend ijkpunt voor de salarisstructuur in de publieke- en semipublieke sector.

Pas als dat ijkpunt op een realistisch niveau is vastgesteld kan de salarisstructuur worden doorgevoerd en kan iets gedaan worden aan onredelijk hoge salarissen. Het uitblijven van een wettelijke norm leidt er nu toe dat het topinkomensbeleid, daar waar het wordt uitgevoerd, ter discussie kan worden gesteld, tot en met de rechter aan toe[21].

Het probleem is dat er een situatie is ontstaan waarbij partijen elkaar in een soort gijzeling houden die de rationele oplossing frustreert. Men beseft terdege dat het verhogen tot een realistisch niveau de noodzakelijke voorwaarde is voor de beloningsstructuur en normering in de semipublieke sector. Tegelijkertijd wil geen enkele partij, om electorale redenen, aanspreekbaar zijn op het verhogen van het salaris van de eigen bewindspersonen. Dit leidt tot een patstelling die niet in het algemeen belang is. Het treurig resultaat is dat het de wetsvoorstellen die een solide topinkomensbeleid mogelijk maken zelfs niet worden besproken.

De commissie heeft eerder geadviseerd dat er een permanente externe en onafhankelijke adviescommissie moet komen die eenmaal per vier jaar een salarisadvies uitbrengt aan het kabinet. Naar aanleiding van het advies neemt het kabinet

20 *Motie Eerdmans Kamerstukken 2003, 29 200-VII, nummer 32*

21 *Casus TNO versus de Staat der Nederlanden, vonnis 30-12-2008, rolnummer 323460/KG ZA 08-1436*

een besluit en draagt zorg voor de voorbereiding van de noodzakelijke wetswijzigingen. Overeenkomstig de democratische beginselen en het staatsrecht heeft het parlement in de besluitvorming het laatste woord. De commissie onderschrijft dit advies nog steeds. Maar de besluitvorming over het salaris van politici blijkt een nog moeizamer proces dan eerder ingeschat zodat de commissie ten aanzien van het proces twee aanvullingen adviseert.

Adviespunt 3
De permanente beloningscommissie brengt, ter staving van het vierjaarlijkse advies, een jaarlijks rapport uit over de hoogte en ontwikkeling van de topinkomens.

Adviespunt 4
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.

6.5 Procedurebewaking door Algemene Rekenkamer

Als Hoog College van Staat is de Algemene Rekenkamer onafhankelijk van kabinet en parlement. Bovendien is het de taak van de Algemene Rekenkamer het regeringsbeleid te controleren, zonder een politiek oordeel te vellen. Het is ook gezaghebbend vanwege de inhoudelijke expertise van het instituut.

Adviespunt 5
De Algemene Rekenkamer zou de rol van procedurebewaker het best kunnen vervullen.

Samenstelling Adviescommissie Beloning en Rechtspositie Politieke Ambtsdragers en Topambtenaren

Adviescommissie

H. F. Dijkstal
Mr. Dr. A.J.E. Havermans
Mr. C.J.A. van Lede
Mw. drs. M. van Rossen
Mr. A.A. Westerlaken

Secretariaat

Drs. J. Kenter (secretaris)
Mw. mr. M. Linck
Mr. M. van der Loop
Mw. E.M. Willemse

Taakopdracht evaluatie wopt en advies ontslaguitkeringen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
20 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000178231

Onderdeel
DGNOG/WOS

Inlichtingen
J. Kenter
T 428 7279
F

Uw kenmerk

Blad
1 van 4

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Aan de voorzitter en leden van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

Onderwerp
Taakopdracht evaluatie WOPT en advies over ontslaguitkeringen in de (semi)publieke sector

Inleiding

In het Coalitieakkoord is bepaald dat "bij topverdieners in de publieke en semipublieke sector de hoogte van een ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op één jaarsalaris." Daar komt bij de actualiteit naar aanleiding van de BZK topinkomens publicatie op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Hierin is een uitsplitsing gemaakt naar ontslagvergoedingen en overige inkomens.

Het vraagstuk van de ontslagvergoedingen is complex, er bestaan bijvoorbeeld geen juridisch eenduidige definities van de topverdiener, de semipublieke sector, de ontslagvergoeding en het jaarsalaris. Bovendien kan het kabinet het maximeren van een ontslaguitkering niet zomaar eenzijdig opleggen, er kan bij een ontslagzaak immers sprake zijn van een gerechtelijke uitspraak. Ook kan het strijdig zijn met internationale verdragen waarin de onderhandelingsvrijheid over arbeidsvoorwaarden is geregeld.

Naast de opdracht uit het coalitieakkoord met betrekking tot de ontslagvergoedingen speelt de vraag over de werking van de WOPT. In de WOPT is bepaald dat deze wet binnen drie jaar geëvalueerd zal worden. Daar het inmiddels al eenmaal noodzakelijk is gewees om de WOPT te wijzigen lijkt het mij juist om nu reeds de evaluatie te laten uitvoeren.

Beide onderwerpen hebben betrekking op arbeidsvoorwaardelijke componenten en op topfunctionarissen. Daarom ben ik in de veronderstelling dat uw commissie bij uitstek geschikt is ter zake een deskundig oordeel te formuleren. Daarom verzoek ik u mij hierover een op onderzoek gebaseerd advies uit te brengen.

Evaluatie WOPT

In de wet is voorzien in een evaluatie om te bezien of de effecten van het openbaarmakingsregime zodanig zijn dat daarmee de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. De evaluatie kan tevens aanleiding zijn voor het treffen van aanvullende

2007-0000178231

Datum
20 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000173231

Onderdeel
DGMOS/ROB

Blad
2 van 4

maatregelen. Het primaire doel van de WOPT is dat er openheid wordt gegeven over de beloningspositie en ontwikkeling van topfunctionarissen die in overwegende mate bekostigd worden uit publieke middelen. Daarnaast kan een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus.

Verder is tijdens de parlementaire behandeling van de wet toegezegd dat de reikwijdte van de wet ten aanzien van de energiebedrijven en andere overheidsdeelnemingen zal worden bezien. Ook dient te worden beoordeeld of het gemiddelde belastbare loon van ministers dat als normbedrag wordt gehanteerd, daartoe voldoet. Enerzijds gaat het er daarbij om of er een vergelijking met een ander functieniveau dan dat van een minister wenselijk is. Anderzijds gaat het om de robuustheid van het belastbare loon als vergelijkingsmaat. Daar thans het normbedrag afgeleid is van het feitelijke belastbare loon van individuele ministers blijkt het bedrag jaarlijks aanzienlijk te fluctueren.

Een meer concrete adviesvraag betreft er ten aanzien van de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit waarmee bewindspersonen worden gecompenseerd voor de geheven loonbelasting op faciliteiten die zij gebruiken in het kader van hun functie-uitoefening. Zowel de faciliteiten als de compensatie zijn belastbaar loon. Het gevolg hiervan is dat het normbedrag stijgt. Het is de vraag of hierdoor aan de vergelijkbaarheid met de topsalarissen in de semipublieke sector geen afbreuk wordt gedaan. De WOPT biedt de mogelijkheid om bij de bepaling van het normbedrag het gemiddelde belastbare loon van ministers te corrigeren voor onderdelen uit het belastbare loon die afwijken van wat gebruikelijk is. Ik zou graag een beredeneerd advies ontvangen of in geval van de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit de berekening van het grensbedrag aangepast moet worden.

Ontslaguitkeringen

In de (semi)publieke sector leiden de ontslagvergoedingen, pensioenstortingen en anderszins verkregen rechten in verband met ontslag met enige regelmaat tot kritische reacties bij de Tweede Kamer, het kabinet en in de media. Meestal is een incident de aanleiding. De reacties op dergelijke secundaire vergoedingen zijn over het algemeen afkeurend en hebben derhalve een negatieve invloed op het imago van de (semi)publieke sector.

Met de SER[1] ben ik van mening dat ontslagregelingen op zich een aantal nuttige functies vervullen voor zowel organisaties als werknemers. Ik denk dan aan:

1. het geheel of gedeeltelijk compenseren van de gevolgen van het ontslag;

[1] SER advies Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet, blz. 128 – 129 (2005, nr. 05)

21062007

2. het voorzien in schadevergoeding wegens verwijtbaar handelen van de werkgever, eventueel bepaald naar billijkheid;
3. het voorkomen van ontslag;
4. het vergroten van de mogelijkheden voor de betrokken partijen om tot een vergelijk te komen;
5. flexibiliteit van de personeelsvoorziening;
6. bevordering van de mobiliteit en flexibiliteit op de arbeidsmarkt;
7. een soepeler verloop van noodzakelijke of wenselijke herstructureringen.

Ontslagregelingen op zich beschouw ik daarom als een nuttig en wenselijk instrument van personeels- en organisatiebeleid. Ik vind echter wel dat de ontslagregelingen binnen de perken van het redelijke en het billijke dienen te blijven. Bovendien dient het negatieve imago-effect voor de (semi)publieke sector, veroorzaakt door de incidenten, te worden tegen gegaan.

Adviesvraag ontslaguitkeringen
Over de volgende elementen die betrekking hebben op de ontslagregelingen ontvangt het kabinet graag te zijner tijd een gezaghebbend advies:

1. **Een onderzoek naar het beleid en de praktijk van ontslagregelingen in de publieke en semipublieke sector.** Er bestaat een brede schakering van regelingen, afwijkingen van regelingen en individuele arrangementen en afspraken. Bovendien ontstaan er in de praktijk verschillen tussen wat van te voren is afgesproken en welke vergoeding – eventueel na tussenkomst van een rechter – uiteindelijk wordt toegekend. De commissie wordt gevraagd om een kwantitatief dan wel kwalitatief overzicht te maken de recente ontslagregelingenpraktijk in de publieke en semipublieke sector. Voor zover mogelijk dient ook een vergelijking te worden gemaakt met wat gebruikelijk is in de marktsector.

2. **Een principeadvies over een normenkader over eenmalige ontslagvergoedingen voor functionarissen in de publieke en semipublieke sector.** Elke ontslagzaak is weliswaar uniek, maar dat laat onverlet dat er een algemene richtlijn te geven zijn voor een ontslagregeling. Graag zou ik een advies ontvangen over welke elementen deel uit kunnen maken van een dergelijke richtlijn voor ontslaguitkeringen. Verder zou ik de commissie willen vragen om een uitspraak te doen over de vorm van de uitkering, periodiek of eenmalig, dit mede in relatie tot de gemaakte afspraken over de primaire beloning.

3. **Een advies over de wijze waarop en de procedure waarmee het ontslagnormenkader in de verschillende publieke en semipublieke sectoren in werking zou kunnen treden.** De verscheidenheid aan redenen waarom tot een ontslag wordt overgegaan maken het vastleggen van een

Datum
20 juni 2007

Ons kenmerk
2007-0000172231

Onderdeel
DGMOS/WOS

Blad
4 van 4

algemeen bindend en precies normenkader moeilijk definieerbaar en wellicht ook onwenselijk. Aan de andere kant leidt een te vrijblijvend regime mogelijk tot een praktijk waarbij een grote groep zich niets gelegen laat liggen aan de geest van het normenkader. Tussen het principiële en het rekkelijke moet een middenweg worden gevonden. De commissie wordt gevraagd een advies uit te brengen over de procedure rond het ontslagnormenkader. Daarbij dient ingegaan te worden op de afruil tussen (sectorale) beleidsvrijheid, overreding en dwang, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de wettelijke verankering, het gebruik van (sectorale) codes voor bijvoorbeeld good governance, mogelijkheden van (georganiseerd) overleg en de rollen van kanton- dan wel bestuursrechter.

Fasering
De verschillende adviezen kunnen een verschillende doorlooptijd hebben; een fasering in het uitbrengen van de verschillende adviezen ligt dan ook in de rede. Daarbij zou ik u willen vragen om de volgende volgorde aan te houden:

1. Advies ten aanzien van de correctie van het normbedrag van de WOPT in verband met de voorgenomen wijziging van het Voorzieningenbesluit. Aan dit advies heeft de regering behoefte op korte termijn.
2. Evaluatie van de WOPT.
3. Advies over de ontslaguitkeringen in de (semi)publieke sector.

Proces
Uiteraard staat het de commissie vrij de benodigde (juridische en financieel-economische) expertise (op deelterreinen) in te schakelen. Daartoe reken ik ook de expertise die binnen de Rijksoverheid aanwezig is ten aanzien van sociale zekerheid en ontslagpraktijk in het (semi)publieke veld. Verder kan de commissie gebruik maken van de gegevens uit de rapportage WOPT 2005 en van andere bij mijn ministerie beschikbare gegevens, inclusief eerdere onderzoeken naar de regelingen en praktijk van ontslagvergoedingen.

Tot slot
Gelet op de eerdere adviezen van uw commissie meen ik, gelet op de primair bestuurlijke invalshoek van de opgeworpen materie, dat ook deze adviesaanvraag bij u in goede handen is.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2100207

Brief minister van BZK uitstel verhoging ministersalaris

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

DG Bestuur en Koninkrijksrelaties
KKB

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
[illegible]

T 070 - 4267648
[illegible]

Kenmerk
2009-0000087666

Datum 17 februari 2009
Betreft Rechtspositie politieke ambtsdragers

Bij uw Kamer is een aantal wetsvoorstellen in behandeling tot aanpassing van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Kamerstukken II, 30 424, 30 425, 30 426, 30 427 en 30 693). Het betreft de wetsvoorstellen ter uitvoering van de adviezen van de Commissie Dijkstal.
In het licht van de huidige economische situatie heeft het kabinet echter overwogen dat op dit moment niet tot verhoging van het salaris van politieke ambtsdragers in deze kabinetsperiode besloten zou moeten worden.

Naast voorstellen in de salarissfeer, bevatten de wetsvoorstellen ook andere rechtspositionele maatregelen. Het kabinet wil zich nu nader beraden op de gevolgen voor het geheel aan voorstellen. Daarnaast dient overleg plaats te vinden met de beroepsgroepen. Om overleg en nader beraad mogelijk te maken, wil ik uw Kamer verzoeken de behandeling van onderhavige wetsvoorstellen aan te houden.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

Wet-openbaarmaking-uit-publieke-middelen

Wet van 9 februari 2006, houdende regels inzake de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen of organisaties die deel uit maken van rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd of die zijn aangewezen, voorzover deze beloningen het gemiddelde belastbare loon per jaar van ministers te boven gaan (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat rekenschap wordt gegeven over de besteding van publieke middelen en in dat kader organisaties en rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen gefinancierd worden of die zijn aangewezen, waaronder woningcorporaties, te verplichten tot openbaarmaking van de beloningen die het gemiddelde belastbare loon per jaar van Onze Ministers te boven gaan;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

a. verantwoordelijke:
   1°. de ministers, bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001;
   2°. gedeputeerde staten van de provincies;
   3°. de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten;
   4°. de dagelijkse besturen van de waterschappen;
   5°. de dagelijkse besturen van de bedrijfslichamen in de zin van de Wet op de bedrijfsorganisatie; en
   6°. het orgaan of de organen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 2, onder f en g, een rechtspersoon als bedoeld in artikel 3, een vereniging of stichting als bedoeld in artikel 4 of een rechtspersoon of organisatie als bedoeld in artikel 5, die bij of krachtens de wet belast zijn met het opstellen en vaststellen van een financieel verantwoordingsdocument;
b. belastbaar loon: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet;
c. financieel verslagleggingsdocument: jaarverslag als bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001, jaarrekening als bedoeld in artikel 201 van de Provinciewet, jaarrekening als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet of jaarrekening in de zin van Boek 2, titel 9, van het Burgerlijk Wetboek dan wel, indien deze artikelen niet van toepassing zijn, een ander bij of krachtens de wet voorgeschreven document dat jaarlijks wordt opgesteld tot verschaffing van inzicht in de financiële positie van een rechtspersoon of een organisatie van een rechtspersoon;
d. boekjaar: het jaar waarop het financieel verslagleggingsdocument betrekking heeft;
e. Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 2

Artikel 6 is van toepassing op:

a. de organisaties waarover de ministers, bedoeld in artikel 51, eerste lid, juncto artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001, gehouden zijn financiële verantwoording af te leggen;
b. de provincies;
c. de gemeenten;
d. de waterschappen;
e. de openbare lichamen voor beroep en bedrijf;
f. de andere lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend; en
g. de rechtspersonen ingesteld bij of krachtens de wet.

Artikel 3

1. Artikel 6 is tevens van toepassing op:
   a. rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en gedurende ten minste twee achtereenvolgende kalenderjaren daartoe voor ten minste 33% worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen;

b. rechtspersonen waaraan gedurende ten minste twee achtereenvolgende kalenderjaren rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie van ten minste € 100.000,–, die ten minste 50% van de inkomsten van de rechtspersoon omvat is verleend, dan wel verstrekt door:
1°. een of meer van de in artikel 2 bedoelde organen of rechtspersonen, of
2°. een of meer andere rechtspersonen, voor rekening of risico van een of meer van de in artikel 2 bedoelde organen of rechtspersonen.

2. Op rechtspersonen als bedoeld in het eerste lid, onder b, die een lening of een garantie ontvangen, is artikel 6 slechts van toepassing indien dit met een of meer van de in artikel 2 bedoelde organen of rechtspersonen bij de toekenning of een wijziging van een lening of garantie is overeengekomen.

Artikel 4

Artikel 6 is tevens van toepassing op de verenigingen en stichtingen die krachtens artikel 70, eerste lid, van de Woningwet zijn toegelaten.

Artikel 5

Op voordracht van Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat kunnen bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen of organisaties worden aangewezen waarop artikel 6 van toepassing is, indien de financiering van deze rechtspersonen of organisaties middellijk of rechtstreeks geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen plaatsvindt of heeft plaatsgevonden.

Artikel 6

1. De verantwoordelijke vermeldt in het financieel verslagleggingsdocument het belastbare loon, de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn, de functie of functies en de duur van het dienstverband in dat jaar van eenieder van wie de som van het belastbare loon en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn van zijn functie of functies het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers te boven is gegaan. Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing in geval van een dienstverband van een kleinere omvang dan het bij de verantwoordelijke gebruikelijk voltijdse dienstverband, en de som van het belastbaar loon en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn meer bedraagt dan het gemiddeld belastbaar jaarloon van Onze Ministers, vermenigvuldigd met het aantal uren waarop het dienstverband betrekking heeft en gedeeld door het aantal uren van een voltijds dienstverband.
2. De verantwoordelijke vermeldt in het financieel verslagleggingsdocument uitkeringen in verband met beëindiging van het dienstverband, alsmede de functie of functies die tijdens het dienstverband zijn bekleed en het jaar waarin het dienstverband is geëindigd van eenieder
   a. wiens gegevens in enig voorafgaand jaar op grond van het eerste lid in het financieel verslagleggingsdocument zijn opgenomen of hadden moeten worden opgenomen, of
   b. van wie het totaal van de uitkeringen in verband met beëindiging van het dienstverband meer bedraagt of zal bedragen dan het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers in het jaar waarin het dienstverband is geëindigd.

3. Indien het boekjaar niet overeenkomt met een kalenderjaar, betreft de vermelding, bedoeld in het eerste lid, het belastbare loon, de functie of functies die betrekking hebben op het kalenderjaar direct voorafgaande aan het boekjaar.
4. In de gevallen, bedoeld in het eerste of tweede lid, motiveert de verantwoordelijke in het financieel verslagleggingsdocument de overschrijding van het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers.
5. De verantwoordelijke vermeldt in het financieel verslagleggingsdocument tevens van hen van wie het belastbare loon, de functie of functies en de duur van het dienstverband vermeld wordt, deze gegevens over het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarop de verplichting in het eerste en tweede lid betrekking heeft.
6. De verantwoordelijke zendt Onze Minister uiterlijk op 1 juli de gegevens en motivering, bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid. Onze Minister kan voor de verstrekking van deze gegevens een formulier vaststellen.
7. Onder het belastbaar loon van ministers of staatssecretarissen, dan wel van andere personen voor zover Onze Minister daartoe besluit, wordt voor de toepassing van dit artikel verstaan: het belastbaar loon, verminderd met de loonbestanddelen die betrekking hebben op getroffen veiligheidsmaatregelen.

Artikel 7

1. Indien een rechtspersoon als bedoeld in artikel 3 niet meer voldoet aan de voorwaarden genoemd in dat artikel, blijven de verplichtingen, bedoeld in artikel 6, van toepassing twee jaar na het boekjaar, respectievelijk het kalenderjaar waarin de rechtspersoon laatstelijk aan de voorwaarden van artikel 3 voldeed.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen of de organisaties waarvan een aanwijzing ingevolge artikel 5 is ingetrokken.

Artikel 8

1. Het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers wordt jaarlijks binnen zes weken na afloop van het kalenderjaar waarop het betrekking heeft, door Onze Minister in de Staatscourant gepubliceerd. Het bedrag wordt afgerond op een veelvoud van € 1000.
2. Onze Minister kan regels stellen over de wijze waarop het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers wordt berekend. Hij kan daarbij bepalen dat op het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers een correctie wordt toegepast om de vergelijkbaarheid te vergroten met het belastbaar loon zoals opgenomen in het financieel verantwoordingsdocument.

Artikel 9

Onze Minister zendt jaarlijks voor 31 december aan de Staten-Generaal een overzicht van de gegevens die op grond van artikel 6, eerste tot en met vierde lid, zijn of hadden moeten worden opgenomen in het financieel verantwoordingsdocument over het voorafgaande jaar.

Artikel 10

1. Met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 11

Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 12

In geval van uitkeringen in verband met beëindiging van het dienstverband als bedoeld in artikel 6, tweede lid, waarbij het betreffende dienstverband is geëindigd voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, vermeldt de verantwoordelijke de in artikel 6, tweede lid, genoemde gegevens indien het totaal van de uitkeringen in verband met beëindiging van het dienstverband meer bedraagt of zal bedragen dan het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin deze wet in werking treedt.

Artikel 13

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 14

Deze wet wordt aangehaald als: Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.
Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

30 189

Regels inzake de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen of organisaties die deel uit maken van rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd of die zijn aangewezen, voorzover deze beloningen het gemiddelde belastbare loon per jaar van ministers te boven gaan (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Met het wetsvoorstel openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens wordt invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van de inkomensniveau's en -ontwikkeling van de topfunctionarissen in de publiek gefinancierde sector. Met de motie-Rosenmöller[1] heeft de Tweede Kamer gevraagd om inzicht in de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector, en daarmee om verbreding van het onderzoek naar topinkomens zoals dat is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid[2]. Dit heeft geleid tot het onderzoek topinkomens in de publieke en semi-publieke sector[3], dat vervolgens regelmatig wordt herhaald. Het kabinet heeft gemeend dat op basis van het onderzoeksmateriaal nadere conclusies moesten worden getrokken over onder andere de openbaarheid van de beloning in de publieke en semi-publieke sector. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het Hoofdlijnenakkoord[4]. Ook de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) heeft het belang van de openbaarmaking van topinkomens in haar advies onderstreept[5]. Van al deze beleidsoverwegingen is deze wet een direct gevolg.

Dit voorstel van wet is niet het enige instrument dat het kabinet ter beschikking staat bij de realisering van het beloningsbeleid. Ter uitvoering van het al genoemde advies van de Commissie Dijkstal heeft het kabinet bepaald dat in de publieke sector het ministersalaris het hoogste normsalaris zal zijn. Dit beleid wordt door de leden van het kabinet bij de aanstelling van nieuwe topambtenaren reeds gevolgd. De wet- en regelgeving waarmee dit beleid ook voor de toekomst verankerd wordt, is in voorbereiding en kan op korte termijn tegemoet worden gezien.

Voor publiekrechtelijke ZBO's geldt het beleid dat een beloning hoger dan het ministersalaris pas kan worden toegekend nadat hierover in de minis-

[1] Kamerstukken II, 2000/01, 27 734, nr. 8.
[2] Kamerstukken II, 2000/01, 27 400 XV, nr. 62.
[3] Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 VII, nr. 53.
[4] Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003. Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19.
[5] Kamerstukken 2003/04, 28 479, nr. 4 Bijlage: Over Dienen en verdienen.

KST88942
0405/Rikkor/30189 3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

terraad overeenstemming bestaat. Dat besluit wordt bovendien aan het parlement medegedeeld.

Op (overwegend) uit publieke middelen gefinancierde private rechtspersonen zijn de regels van het privaatrecht van toepassing. Dit betekent dat een vakminister in beginsel niet bevoegd is tot het vaststellen van de toplonen, maar de desbetreffende contractspartijen. Dit geldt uiteraard niet in de publieke sector, daar is de overheid immers tevens werkgever en dus contractpartij. Wel is het mogelijk dat de overheid als aandeelhouder (direct of indirect) invloed heeft op de topinkomens. Het kabinet heeft al geruime tijd geleden[1] beleid vastgesteld over de wijze waarop hij deze invloed aanwendt. Openbaarmaking van toplonen bij overheidsdeelnemingen – afgedwongen door de overheid in de rol van aandeelhouder – maakt daar deel van uit.

2. Keuze voor wettelijk kader en nadere overwegingen

Uit het hiervoor genoemde onderzoek topinkomens is gebleken dat de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector onvoldoende transparant zijn. Dit beeld is bevestigd in de vervolgonderzoeken in 2003 en 2004. Verder is gebleken, ondanks herhaalde rappels van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat een substantieel deel (gemiddeld circa 40-45%) van de instellingen in de uit publieke middelen gefinancierde sector niet vrijwillig gegevens over topinkomens beschikbaar stelt. Bovendien kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat de verstrekte gegevens volledig en juist zijn. Om er zeker van te zijn dat de gehele publiek gefinancierde sector en de aangewezen organisaties, zoals de woningcorporaties, juiste loongegevens verstrekken, is een verplichting op grond van een wet noodzakelijk. Bovendien vereist de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een wettelijke regeling om openbaarmaking op individueel niveau mogelijk te maken.

Voor de bepaling van het wettelijk kader van het kabinetsvoornemen is voorts onderzocht of voor de openbaarmaking van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens aangesloten kon worden bij het bestaande wettelijke openbaarmakingsregime van de «open nv's» op basis van artikel 2:383c van het Burgerlijk Wetboek (BW). Hiertoe zijn onder meer nadere inlichtingen ingewonnen bij de Raad voor de Jaarverslaglegging.
Uit het onderzoek is echter gebleken dat het BW-regime onvoldoende is om het kabinetsbeleid te realiseren. Met name de reikwijdte van artikel 2:383c BW alsmede het in dat artikel gehanteerde loonbegrip komen niet overeen met de uitgangspunten zoals deze in het Hoofdlijnenakkoord terzake zijn opgenomen. In § 6.1 van de toelichting wordt daarop nader ingegaan.
Het voorgaande heeft geleid tot de conclusie dat een eigenstandige wet noodzakelijk is om dit onderdeel van het kabinetsbeleid vorm te geven.

3. Doelstelling

Gegeven het feit dat met de inkomens van deze topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid, acht het kabinet openheid over beloningspositie enontwikkeling met het oog op verantwoording noodzakelijk. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen en de publieke opinie in het algemeen het recht te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen. Zonder individuele openbaarmaking is het niet mogelijk om de verantwoordelijken aan te spreken en een zinvol debat aan te gaan.

[1] Zie Kamerstukken II 2003/04, 28 165, nr. 16.

Dat klemt te meer voor die instellingen die uit publieke middelen worden gefinancierd, maar die niet of zeer beperkt onderworpen zijn aan een regime van openbare verantwoording. Waar bij rijk, provincies, gemeentes en waterschappen sprake is van verantwoording aan gekozen organen, die als vertegenwoordigers van de kiezers controle uitoefenen op onder meer de bestedingen, ontbreekt een dergelijke verantwoording vaak bij zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een publieke taak en rechtspersonen die met subsidie in stand worden gehouden. Door het ontbreken van openbare verantwoording onttrekt het beloningsbeleid bij een dergelijke instelling zich aan het openbare debat.
Maar ook bij de openbare lichamen die rechtstreeks onder controle van de volksvertegenwoordiging staan, zijn de gegevens over topinkomens niet altijd even inzichtelijk in de stukken terug te vinden. Ook bij die openbare lichamen is vergroting van de openbaarheid van het beloningsbeleid daarom noodzakelijk.

Een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke en semi-publieke sector kan daarnaast een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Een vergroting van de openbaarheid in de publieke en semi-publieke sector sluit bovendien aan bij ontwikkelingen op dit terrein in de marktsector, waar – zoals hiervoor gesteld – op grond van het BW een publicatieplicht geldt. Ook in het parlement wordt deze visie breed onderschreven, blijkend uit de diverse moties[1], met betrekking tot het onderwerp topinkomens in de publieke en semi-publieke sector.

Het kabinet heeft deze visie dan ook bestendigd en verwoord in het Hoofdlijnenakkoord met de zinsnede: *Inkomens in de semi-publieke sector die uitgaan boven het inkomensniveau van een minister, worden openbaar gemaakt.* Deze wet is een directe uitwerking van het hier geciteerde beleidsvoornemen. Dat het salarisniveau van een minister als referentiepunt voor de openbaarmaking zal gelden is congruent met het beloningsbeleid. Het kabinet heeft immers in navolging van de Commissie Dijkstal gekozen voor het ministersalaris als top van het loongebouw van de publieke sector. Dit uitgangspunt onderstreept dat het kabinet het ministersalaris als normsalaris beschouwt. Het kabinet acht dit tegelijkertijd ook een bestuurlijk hanteerbaar uitgangspunt[2].

Mocht uit de evaluatie van deze wet blijken dat uit publieke middelen bekostigde topsalarissen sterk blijven stijgen, of overigens blijkt dat de openbaarheid bij deze inkomens onvoldoende is toegenomen, zal worden bezien welke aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

4. Strekking van het wetsvoorstel

Met de openbaarmaking van de topinkomens streeft het kabinet na dat meer rekenschap kan worden afgelegd over de besteding van publieke middelen. De openbaarmaking van die gegevens draagt bij tot het openbare debat over een vraagstuk van algemeen belang en dient dus dat algemeen belang. Het kabinet verwacht dat juist van dat debat een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling.

Het debat over het beloningsbeleid kan door deze wet plaatsvinden op basis van gelijke informatie voor iedereen. Dit debat heeft primair betrekking op de besturen – in het wetsvoorstel gevat onder het begrip «verantwoordelijke» – van publieke organisaties en instellingen die een beloningsbeleid voeren dat resulteert in de hoge salarissen. Het debat heeft dus niet direct betrekking op de betreffende functionarissen zelf, zeker niet als deze geen deel uitmaken van die besturen. Het bestuur

[1] o.a. Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 nr. 48, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 32 en Kamerstukken II 2003/04, 29 800, nr. 32.
[2] Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7, blz. 3.

beslist immers over de toekenning van de hoge salarissen of bepaalt ten minste het beleid dat aan de toekenning van deze hoge salarissen ten grondslag ligt; een individu kan niet worden aangerekend dat hij een hoog salaris heeft geaccepteerd. Juist het debat over het beloningsbeleid van de instellingen kan resulteren in een dempende werking op de hoogte van de salarissen van topfunctionarissen. Het kabinet wil de besturen van publieke organisaties en instellingen door het publieke debat bewegen om matigheid te betrachten bij het toekennen van hoge salarissen en beloningen. Beleidsmatige conclusies en maatregelen zullen vooral betrekking hebben op de groei van de salarissen (de loonontwikkeling) en veel minder op de (inmiddels toegekende) lonen. Immers aan een eenmaal toegekend beloningsniveau kunnen rechten worden ontleend, maar de loonontwikkeling wordt jaarlijks steeds opnieuw bepaald.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de organisaties in de publieke sector en privaatrechtelijke organisaties die uit de publieke middelen worden gefinancierd, verplicht in hun jaarrekening of jaarverslag (het financieel verslaggeleggingsdocument) belastbare lonen te vermelden voor zover deze het gemiddelde belastbare salaris van een minister te boven gaan. Voor privaatrechtelijke organisaties geldt dat deze voor ten minste 50% uit publieke middelen moeten worden gefinancierd. Tot publieke middelen moeten subsidies, leningen, garanties en heffingen worden gerekend. Daarenboven geldt voor zover privaatrechtelijke organisaties worden gefinancierd met subsidies, leningen en garanties, dat deze ten minste € 100 000,– bedragen.
De verplichting om zorg te dragen voor de bekendmaking rust op de organen van deze organisaties die verantwoording moeten afleggen over de besteding van de publieke middelen. In het financieel verslaggeleggingsdocument moet het belastbare loon, de functie en de duur van het dienstverband van de functionaris worden vermeld. Met de duur van het dienstverband wordt bedoeld het deel van het jaar dat de betrokkene in dienst is van de organisatie. Het is immers relevant te weten of het vermelde belastbaar loon in een heel jaar of in een gedeelte ervan is betaald. Uit onderzoek is gebleken dat per jaar ongeveer in een derde deel van de functionarissen waarop deze wet van toepassing is een dienstverband tussentijds eindigt.
Deze gegevens moeten worden verstrekt over het jaar waarop het financieel verslaggeleggingsdocument betrekking heeft en het daaraan voorafgaande jaar. Dit laatste uiteraard enkel voorzover de betreffende functionaris bij de organisatie in dienst was. Echter ongeacht of in dat jaar het belastbare loon dat van een minister heeft overstegen.

De openbaarmaking elk jaar van de lonen van twee opeenvolgende jaren komt voort uit de wens de loonontwikkeling per functionaris te kunnen volgen. Het was geen optie om de openbaarmaking van het loon tot één jaar te beperken en daarbij voor het volgen van de loonontwikkeling de reeds ontvangen gegevens van het daaraan voorafgaande jaar te betrekken. Het is dan namelijk niet mogelijk om met de gegevens die op grond van dit wetsvoorstel worden verstrekt, de ontwikkeling op het niveau van de functionaris vast te stellen. Om privacyredenen is er immers voor gekozen is om niet de persoonsnamen maar de functienamen te vermelden.

Daarnaast dient, ten behoeve van een gebundelde informatieverschaffing aan de Tweede Kamer, elke organisatie ingeval er inkomens zijn die op grond van dit wetsvoorstel in het financieel verslaggeleggingsdocument vermeld dienen te worden, dit vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarop het belastbare loon betrekking heeft te melden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5. Reikwijdte van de openbaarmaking

5.1 Algemeen

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat inkomens in de publieke en semi-publieke sector die uitstijgen boven het belastbare loon van een minister openbaar gemaakt zullen worden. Met de publieke en semi-publieke sector is bedoeld de organisaties die geheel of in aanzienlijke mate met publieke middelen worden gefinancierd. Onder de publieke sector wordt verstaan de ministeries, de decentrale overheden, de openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid die bij of krachtens de wet is ingesteld, hierna te noemen de publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 2). Onder semi-publieke sector wordt verstaan de rechtspersonen bedoeld in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, hierna te noemen de privaatrechtelijke rechtspersonen – die voor ten minste 50% uit publieke middelen worden gefinancierd (artikel 3). In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 wordt nader ingegaan op voorwaarden die gelden voor deze rechtspersonen. Daarnaast bestaat de behoefte om de woningcorporaties, ofschoon aan deze instellingen geen directe financiering uit publieke middelen plaatsvindt, aan te wijzen als organisaties die onder de werking van deze wet vallen (artikel 4). In artikel 5 wordt ten slotte de mogelijkheid gecreëerd om in de toekomst rechtspersonen of organisaties die niet onder de werking van deze wet vallen, maar op een andere wijze dan in dit wetsvoorstel genoemd, geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen worden gefinancierd of in het verleden zijn gefinancierd, onder de werking van de wet te brengen.

De gelden die de overheid besteedt bij het inkopen van goederen en diensten op de commerciële markt worden in het kader van dit wetsvoorstel niet gerekend tot de publieke middelen, omdat deze gelden worden verstrekt op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij de publieke sector optreedt in de hoedanigheid van marktpartij, niet in die van overheid.

5.2 Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn private instellingen waarvan de publieke financiering in het verleden heeft plaatsgehad. Door het ontbreken van een actieve financieringsstroom zou deze sector buiten het openbaarmakingsregime vallen. Op het vermogen rust echter een vast omschreven bestemmingsplicht, waardoor het als maatschappelijk bestemd vermogen kan worden beschouwd. Het kabinet is daarom van mening dat ook woningcorporaties onder het openbaarmakingsregime moeten vallen. Zij verrichten immers maatschappelijke werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting.
Om deze reden was het kabinet voornemens om in een aparte wet een publicatieplicht op te nemen ten aanzien van de salarissen van directeuren en bestuurders in deze sector. Inmiddels heeft het kabinet besloten dit voornemen niet in procedure te brengen. In plaats daarvan krijgt dit voornemen thans zijn beslag in het algemene openbaarmakingsregime in dit wetsvoorstel. Omdat de woningcorporaties niet onder de definitie van publieke financiering vallen is deze sector separaat onder de reikwijdte van de wet gebracht.

5.3 Aanwijzingsbevoegdheid

Ten slotte acht het kabinet het noodzakelijk om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen dat rechtspersonen en organisaties die niet onder de reikwijdte van artikelen 2, 3 en 4 vallen, zonodig alsnog met een

aanwijzing onder de werking van dit wetsvoorstel gebracht kunnen worden. De aanwijzingsbevoegdheid is nodig omdat de inhoud van begrippen als heffing of subsidie aan wijziging onderhevig zijn. Wanneer de inhoud van wat bijvoorbeeld onder een heffing wordt verstaan zodanig zou verschuiven dat rechtspersonen naar de letter niet onder de reikwijdte van de wet zouden vallen, maar naar de bedoeling van de wet wel een openbaarmakingsplicht zouden moeten hebben, kan van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik gemaakt worden. Daarnaast kan financiering ook plaatsvinden door het vormen van vermogen, waarna de actieve financiering wordt afgesloten, zoals in het geval van de woningcorporaties. Ook dan is het noodzakelijk dat het kabinet de mogelijkheid heeft de desbetreffende organisatie onder de werking van de wet te brengen.
De aanwijzing vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur, hetgeen waarborgt dat een afgewogen besluitvorming plaatsvindt, alvorens tot aanwijzing over te gaan.

5.4 De zorgsector

De zorgsector bestaat voor een groot deel uit privaatrechtelijke instellingen waarvan de financiering tot de collectieve lasten wordt gerekend. Vanuit dat oogpunt is ook voor deze sector openbaarmaking van topinkomens noodzakelijk. Voor de zorgsector heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) echter in een eerder stadium een eigen openbaarheidstraject ingezet. De openbaarheidsregels uit boek 2, titel 9 BW, artikel 2:383c voor de jaarrekeningen van beursgenoteerde vennootschappen voor bestuurders en toezichthouders gelden namelijk ook voor de zorginstellingen en zorgverzekeraars. De wettelijke basis daarvoor is respectievelijk de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en de Zorgverzekeringswet[1]. Verder is dit vastgelegd in de op de WTZi gebaseerde Regeling jaarverslaglegging zorginstellingen (RJZ), RJZ-circulaires en op de ZVW gebaseerde soortgelijke regelingen (ex artikel 15 WTZi respectievelijk artikel 38 van de ZVW).
De RJZ regelt dat Boek 2, titel 9, van het BW van overeenkomstige toepassing is op de jaarverslaggeving van een zorginstelling. Op basis van de RJZ kunnen richtlijnen worden gegeven die de RJZ uitwerken en zo nodig aanvullen. Voor de zorgverzekeraars die zich melden voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vindt verslaglegging over de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders plaats conform de betreffende regelingen krachtens artikel 37[2] van de AWBZ.

Gegeven dit al voor de zorgsector bestaande openbaarheidsregime en gegeven de wens van het kabinet om regelgeving en administratieve lastendruk tot een minimum te beperken – een dubbel openbaarheidsregime voor zorginstellingen moet worden voorkomen – acht het kabinet het niet wenselijk de zorgsector onder de werkingssfeer van deze wet te brengen. Nu het doel van onderhavig wetsvoorstel via het openbaarheidsregime van VWS op een andere wijze adequaat wordt bereikt, is er geen redelijk belang mee gediend om het bestaande VWS-regime te schrappen dan wel om de bestaande regelgeving met nieuwe regelgeving uit te breiden. Verder meent het kabinet dat het uit een oogpunt van organisatie, kosten en duidelijkheid, kortom bestuurlijke zorgvuldigheid, ongewenst is om kort na de introductie van het VWS-regime de zorgsector te belasten met een nieuw openbaarheidsregime.
In het openbaarheidsregime van VWS is geregeld dat ook het belastbare loon als bedoeld in de zin van dit wetsvoorstel in de jaarrekening of het jaarverslag wordt vermeld. Het is dan mogelijk om de loongegevens uit het openbaarheidsregime van VWS mee te nemen in het jaarlijks aan de Tweede Kamer te zenden overzicht, bedoeld in artikel 10.

[1] Kamerstukken I, 2004/05, 27 859, A (plenaire behandeling Eerste Kamer is voorzien op 27 september 2005) en Kamerstukken I, 2004/05, 29 283, A (op 14 juni 2005 door de Eerste Kamer aangenomen).
[2] Wordt toegevoegd bij invoering ZVW.

Het VWS-veld bestaat uit meer instellingen dan alleen de instellingen ex artikel 1§ van de WTZi en de zorgverzekeraars ex ZVW: als voorbeeld daarvan kan de sector Jeugdhulpverlening genoemd worden, een begrotingsgefinancierde sector. Voorzover die instellingen voldoen aan de omschrijvingen van het voorgestelde artikel 3 van het wetsvoorstel, is in beginsel het stelsel van deze wet op hen van toepassing. Dat neemt niet weg dat het kabinet het gewenst acht om de jaarrekeningen en jaarverslagen bij alle instellingen in het gehele VWS-veld zo veel als mogelijk is te uniformeren. Dat betekent dat de minister van VWS er naar streeft om met sectoren en instellingen in het VWS-veld die geen WTZi-instelling zijn, convenanten af te sluiten. Deze verplichten de sector of de instelling om op dezelfde wijze als WTZi-instellingen de openbaarheid van inkomens van bestuurders en toezichthouders vorm te geven, dat wil zeggen op de wijze als is vastgelegd in de RJZ en de RJZ-circulaires. Daarom worden de instellingen die zich tot deze openbaarheid hebben verplicht en die deze verplichting ook naleven uitgesloten van de werking van deze wet.
Deze wet is echter onverkort van toepassing op instellingen die met de minister van VWS geen convenant hebben gesloten.

De academische ziekenhuizen worden voor de toepassing van deze wet gerangschikt onder de zorgsector. Het zijn instellingen in de zin van de WTZi, waarmee het openbaarmakingregime van het VWS-veld van toepassing is. Ze vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet.

5.5 Positie van privaatrechtelijke rechtspersonen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen

Voor zover de organisaties die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen een privaatrechtelijke rechtsvorm bezitten zijn op hen eveneens de bepalingen omtrent de jaarrekening en het jaarverslag van titel 9 van Boek 2 BW van toepassing. Artikel 2:383, eerste lid, BW bepaalt onder meer dat in de toelichting op de jaarrekening het bedrag dient te zijn opgenomen van de bezoldigingen, met inbegrip van de pensioenlasten en van andere uitkeringen voor de gezamenlijke bestuurders. Tevens is bepaald dat indien een bedrag herleid kan worden tot een enkele natuurlijke persoon vermelding achterwege mag blijven. Deze beperking geldt voor het onderhavige wetsvoorstel niet. Indien een rechtspersoon onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, zal niet alleen de bezoldiging en andere emolumenten van de bestuurders gezamenlijk in de toelichting op de jaarrekening moeten worden vermeld. Ook zal melding moeten worden gemaakt van belastbare lonen van andere functionarissen, ongeacht of zij bestuurders zijn. Deze vermelding blijft echter wel beperkt tot de functiebenaming.

6 Verhouding tot andere regelgeving

6.1 Burgerlijk Wetboek

Ook in de marktsector zijn met betrekking tot de openbaarheid van beloningen reeds wettelijke maatregelen van kracht of nieuwe wetgeving in voorbereiding.
Ten aanzien van de beloning van leden van raden van bestuur en commissarissen van naamloze vennootschappen (nv's) die voor het aantrekken van hun eigen vermogen (mede) een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt met betrekking tot de openbaarheid van die beloningen, is artikel 2:383c BW van toepassing. Deze zogenaamde open nv's zijn verplicht voor iedere individuele (gewezen) bestuurder en (gewezen) commissaris in de jaarrekening opgave te doen van beloning, winstdeling, optieregelingen en bonusbetalingen.

Voor de overige nv's en de andere rechtspersonen waar titel 9 van Boek 2 BW op van toepassing is, geldt dat in de toelichting op de jaarstukken ten minste geaggregeerde bezoldigingsgegevens moeten worden opgenomen van de (gewezen) bestuurders en (gewezen) commissarissen (artikel 2:383 BW).
Daarnaast is wetgeving in werking getreden die de algemene vergadering van aandeelhouders van naamloze vennootschappen bevoegd maakt om het beleid inzake de bezoldiging van het bestuur vast te stellen en bezoldiging in de vorm van aandelen- en optieregelingen goed te keuren.[1]

Met de openbaarmaking bij de open nv's heeft het kabinet beoogd – in het kader van corporate governance – om de kleine aandeelhouders van een beperkte groep (circa 400) open nv's meer inzicht te geven in en daarmee invloed te geven op de beloning van de topbestuurders van deze organisaties. Daarom is het kernpunt van artikel 2:383c BW dat de lonen van een bestuurder openbaar worden gemaakt. Blijkens de artikelen 2:44, eerste lid, en 2:292, eerste lid, BW houdt de term bestuurder in dat men lid moet zijn van het statutaire bestuur. Een persoonlijke titel (bijvoorbeeld directeur) brengt op zichzelf nog niet met zich mee dat een functionaris in de zin van die wet wordt aangemerkt als bestuurder.

Conform het Hoofdlijnenakkoord wil het kabinet organisaties in de publieke en semi-publieke sector de verplichting opleggen om het inkomen openbaar te maken van *elke* functionaris wiens inkomen uitgaat boven dat van een minister. Deze interpretatie is in de brief aan de Tweede Kamer van 9 oktober 2004[2] benadrukt met de opmerking dat de openbaarmaking zich niet tot het inkomen van bestuurders en toezichthouders mag beperken. Als voor de uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord zou zijn aangesloten bij het BW-regime, zouden door de daar gehanteerde definitie directeuren en andere functionarissen in de publieke en semi-publieke sector die geen statutair bestuurder zijn, niet onder het openbaarmakingsregime zijn gebracht.

Het kabinet is voorts niet voornemens het openbaarmakingsregime voor de marktsector qua personele werkingssfeer verder uit te breiden. Bovendien is in het BW-regime geen beperking aangebracht met betrekking tot de hoogte van het inkomen dat gepubliceerd moet worden. Toepassing van dat regime op de publieke en semi-publieke sector zou daarom een onevenredig zware administratieve last leggen op degene die de wet moeten uitvoeren.
Op grond van het voorgaande komt het kabinet tot de conclusie dat het openbaarmakingsbeleid ten aanzien van de publieke en semi-publieke sector niet gerealiseerd kan worden met een identieke bepaling als artikel 2:383c BW. Een aparte wettelijke regeling is dus noodzakelijk. Wel is er in het onderhavige wetsvoorstel naar gestreefd om waar mogelijk bepaalde aspecten uit het BW-regime over te nemen, zoals de publicatie in de jaarrekening.

6.2 Wetsvoorstel wet medezeggenschap werknemers

In het wetsvoorstel wet medezeggenschap werknemers (Wmw)[3] is in artikel 6:6 een bepaling opgenomen die ondernemers verplicht om gegevens over de beloningsverhoudingen tussen het bestuur, het toezichtsorgaan en de overige groepen van in de onderneming werkzame personen aan de ondernemingsraad ter bespreking aan te bieden. De Wmw is van toepassing op elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin op grond van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Aangezien elke instelling met 50 of meer werknemers verplicht is tot het instellen van een ondernemingsraad, zullen zo ongeveer alle instel-

[1] Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling (Stb. 2004, 370).
[2] Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 29.
[3] Kamerstukken II 2004/05, 29 818, nr. 2.

lingen die onder de reikwijdte van onderhavige wetsvoorstel vallen tevens te maken krijgen met bovengenoemde informatieplicht. Er zijn echter uitzonderingen. Zo is de Wmw niet van toepassing op de sector onderwijs, behoudens de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur daar weer van te worden uitgezonderd. Ook valt het ministerie van Defensie en zijn diensten er niet onder.
Voorts zal de wettelijke verankering van de Code Tabaksblat inzake Corporate Governance naar verwachting een positief effect hebben op een verdere openbaarheid en matiging van die inkomens.

6.3 EVRM en privacy

Omdat het publiceren van belastbare lonen op functiebenaming tot gevolg heeft dat deze gegevens mogelijk zijn te herleiden tot individuele personen kan het (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in de Grondwet en het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in het geding zijn. Daarnaast stelt Richtlijn 95/46/EG regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de bewerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 10, eerste lid van de Grondwet vloeit voort dat indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet zijn. Daarnaast zullen de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van artikel 8 van het EVRM. Dit betekent dat beperkingen alleen mogelijk zijn voorzover die zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8, tweede lid, van het EVRM).
Volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens houdt de noodzakelijkheidseis van artikel 8, tweede lid, van het EVRM in dat een dwingende maatschappelijke behoefte aan de orde is en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel (Gillow/Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, Serie A, nr. 109, & 55).
Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de mens dient de beperking van de persoonlijke levenssfeer dus een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met het onderhavige wetsvoorstel streeft het kabinet na dat rekenschap kan worden afgelegd over de gebruikte publieke middelen. Het kabinet verwacht bovendien dat van openbaarmaking een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling in de publieke en semi-publieke sector. Gelet op stijging van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector, zoals blijkt uit de uitkomsten van onderzoeken als vermeld in § 2, is openbaarmaking van belastbare lonen op functiebenaming noodzakelijk en gerechtvaardigd. Bovendien is het doel legitiem. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen recht om geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsmiddelen. De openbaarmaking zal kunnen bijdragen aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsgelden.
Ook uit het arrest van het Hof van Justitie EG (C-465/00), een Oostenrijkse zaak, blijkt dat in de sfeer van inkomensopenbaarmaking Richtlijn 95/46 EG en het EVRM niet in de weg staan aan nationale regelgeving die openbaarmaking voorschrijft van het jaarinkomen van individuele personen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, mits dit noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen.

Het kabinet acht het met het oog op het nagestreefde doel echter niet noodzakelijk en proportioneel om de openbaarmaking van belastbare lonen direct te relateren aan individuele personen maar acht het gelet op de noodzakelijke openbaarheid voldoende dat bij de openbaarmaking slechts de functiebenaming wordt vermeld. Gelet op het feit dat het huidige loongebouw bij de overheid gehandhaafd blijft waarbij uitgangspunt is dat het hoogste niveau overeenkomt met het salaris van een minister als hoogst mogelijke politieke ambtsdrager, acht het kabinet het in het kader van de privacybescherming proportioneel dat belastbare lonen die uitgaan boven dat hoogste niveau, op functiebenaming openbaar gemaakt moeten worden. Bij de openbaarmaking zullen de functie en het belastbare loon worden vermeld. Ook voor de semi-publieke sector acht het kabinet openbaarmaking proportioneel omdat de openbaarmaking alleen die functionarissen zal betreffen die werkzaam zijn bij de private instellingen die voor meer dan 50% worden gefinancierd uit publieke middelen. Ook in die sector zal het bij de openbaarmaking om belastbaar loon en functiebenaming gaan.
Het kabinet beseft dat met openbaarmaking op functieniveau in een aantal gevallen eenvoudig te achterhalen zal zijn op welke persoon het openbaar gemaakte belastbare loon betrekking heeft. Het kabinet acht dit, in het licht van de hierboven aangehaalde jurisprudentie geen bezwaar. Het met onderhavig voorstel van wet te dienen belang rechtvaardigt de openbaarmaking van de inkomens van individuele personen. Voor de met onderhavig wetsvoorstel te realiseren doeleinden is openbaarmaking van de namen van de personen niet noodzakelijk. Het feit dat onder omstandigheden die naam is af te leiden uit de openbaar gemaakte functiebenaming, vormt echter geen grond om die functiebenaming niet openbaar te maken.

7. Uitvoeringsaspecten

7.1 Loonbegrip

Om te kunnen vaststellen of het inkomensniveau uitstijgt boven dat van een minister, moet het inkomen van de individuele functionaris worden vastgesteld. Het begrip kan op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, met alle ongewenste misverstanden van dien. Een eenduidige definitie is in dit kader noodzakelijk en het verdient de voorkeur om aan te sluiten bij een bestaand en herkenbaar begrippenkader. Mede met het oog op het minimaliseren van de administratieve lasten ligt het begrip belastbaar loon zoals dat in de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB) wordt gedefinieerd, het zogenaamde belastbare loon, hierbij voor de hand.

De Belastingdienst draagt zorg voor de controle van de juiste vaststelling van het belastbare loon. Bovendien wordt dit belastbare loon jaarlijks door de werkgever aan de werknemer bekend gemaakt via de jaaropgave. Het belastbare loon wordt door de werkgever vastgesteld conform de regels van de Wet LB.
Omdat het belastbare loon toch al op een vast moment – en ruim vroeger in het jaar dan voor deze wet noodzakelijk zou zijn – moet worden berekend, leidt de verplichting om dit bedrag voor topfunctionarissen openbaar te maken niet tot extra administratieve lasten. Zie over administratieve lasten verder onder 9.

7.2 Belastbaar loon in de zin van de Wet LB als referentie

Zoals hierboven beschreven is voor het belastbare loon in de zin van de Wet LB gekozen omdat dit criterium enerzijds de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en anderzijds ook die loonbestanddelen omvat die geen deel uitmaken van de reguliere, maandelijkse beloonings-

componenten. Het gaat dan om beloningen in de vorm van bijvoorbeeld de jaarlijkse bonus, pensioenarrangementen, afkoopsommen bij ontslag, afvloeiingsregelingen etc. Werkgevers zijn op basis van artikel 28, onderdelen d en e, van de Wet LB gehouden zowel aan de inspecteur als aan de werknemer een opgave te verstrekken van het in een kalenderjaar genoten belastbare loon, van de ingehouden loonbelasting en van andere gegevens welke van belang kunnen zijn voor de heffing van de inkomstenbelasting.
Onder het begrip belastbaar loon valt derhalve het bij of krachtens wet toegekende salaris, de toelagen en toeslagen en al de overige vergoedingen en verstrekkingen die op grond de bepalingen in de Wet LB aan de loonbelasting zijn onderworpen.
Alle werkgevers beschikken over het jaarlijks door de Belastingdienst opgestelde Handboek loonheffing en premies werknemersverzekeringen. Bij elke vergoeding, in welke vorm dan ook beoordeelt de werkgever (vaak de salarisadministratie) of deze vergoeding belast is in de zin van de Wet LB. Het hier bovengestelde heeft uiteraard tot gevolg dat als ijkpunt voor de openbaarmaking, ook bij het salaris van een minister uitgegaan zal worden van het belastbare loon in de zin van de Wet LB.

7.3 Het gemiddelde belastbare loon van een minister als ijkpunt

De bezoldiging van ministers is geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Het niveau van het ministerssalaris heeft sinds 1 januari 1981 geen fundamentele wijziging meer ondergaan met uitzondering voor de salariswijzigingen die ook gelden voor het burgerlijk rijkspersoneel. Als de bezoldiging van het burgerlijk rijkspersoneel wordt gewijzigd als gevolg van CAO-afspraken in de sector Rijk, wordt het salarisniveau van ministers overeenkomstig gewijzigd. Voorts wordt aan ministers op basis van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen een aantal vergoedingen en verstrekkingen toegekend.
De belastbare lonen van de verschillende ministers zijn echter niet gelijk. Zo zijn bijvoorbeeld de vaste vergoedingen voor de minister-president en de Minister van Buitenlandse zaken hoger dan die van de overige ministers.
Ook de maandelijkse vergoeding die ministers ontvangen als compensatie voor de door hen verschuldigde inkomstenbelasting over het gebruik van een dienstauto voor privé-doeleinden is niet voor iedere minister gelijk. Daarom wordt voorgesteld als ondergrens voor de openbaarmaking uit te gaan van het gemiddelde belastbare loon van een minister.
Het gemiddelde belastbare loon van een minister zal na afloop van elk kalenderjaar door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden vastgesteld. Het vastgestelde bedrag zal binnen zes weken na afloop van een kalenderjaar in de Staatscourant worden gepubliceerd.

7.4 Implicaties van keuze voor loonbegrip Wet LB

De keuze om aan te sluiten bij het belastbare loon zoals opgenomen op de jaaropgave heeft tot gevolg dat de openbaarmaking zich beperkt tot die beloningen die zijn onderworpen aan de heffing van loonbelasting. Het bestaan van een gezagsverhouding is een van de voorwaarden voor heffing van loonbelasting. Dit heeft tot gevolg dat vacatiegelden in de meeste gevallen niet zullen worden meegerekend omdat vacatiegelden in het algemeen niet onder het loonbegrip van artikel 9 van de Wet LB vallen.
Ook voor externen die in opdracht voor overheidsorganisaties en privaatrechtelijke instellingen (semi-publieke sector) werkzaamheden verrichten is dit wetsvoorstel dus niet van toepassing. Keuze voor de Wet LB betekent voorts dat het om het feitelijk genoten belastbare loon gaat bij een

werkgever. Indien functies in deeltijd worden verricht vindt geen herberekening van het belastbare loon naar een fulltime functie plaats.

8. Verslaglegging en melding

Naast vermelding van de desbetreffende belastbare lonen in het financieel verslaggeleggingsdocument dient ook melding bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaats te vinden.

8.1 Verslaglegging in financieel verslaggeleggingsdocument

In de eerdergenoemde brief aan de Tweede kamer d.d. 9 oktober 2004 is aangegeven dat het openbaar maken zal worden gerealiseerd door rechtspersonen en instellingen opdracht te geven de topinkomens zelf te publiceren in een jaarlijks verantwoordingsdocument. Deze methode sluit aan op de bestaande praktijk in de private sector.
In de voorgestelde wetsbepaling is bepaald dat openbaarmaking zal plaatsvinden in een financieel verslaggeleggingsdocument. Onder financieel verslaggeleggingsdocument wordt verstaan: een jaarverslag als bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001, een jaarrekening als bedoeld in artikel 201 van de Provinciewet, een jaarrekening als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet of een jaarrekening in de zin van titel 9 Boek 2 BW. Indien geen van deze bepalingen van toepassing is, een ander bij of krachtens wet voorgeschreven document dat jaarlijks wordt opgesteld tot verschaffing van inzicht in de financiële positie van een instelling of een rechtspersoon. Met het begrip financieel verslaggeleggingsdocument kan aangesloten worden bij de in verschillende regelgeving voorgeschreven jaarlijkse financiële verslaggeleggingsdocumenten.
Voor de Staat der Nederlanden, de provincies en de gemeenten is geldt als financieel verslaggeleggingsdocument, de documenten bedoeld in de artikelen 51 van de Comptabiliteitswet 2001, 201 van de Provinciewet en 197 van de Gemeentewet. Voor de privaatrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 3 van het onderhavige voorstel zal dit in de meeste gevallen het de jaarrekening zijn in de zin van titel 9, boek 2 BW.
In de publieke sector is de gehanteerde terminologie met betrekking tot de financiële verslaglegging en verantwoording niet eenduidig. Voor de in artikel 2, onderdelen d tot en met g, van het wetsvoorstel opgesomde rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld betekent dit dat de belastbare lonen die het gemiddelde van een minister te boven gaan worden vermeld in jaarverslagen, jaarrekeningen of financiële verslagen, ongeacht de naam die aan deze documenten is toegekend.
Voor zelfstandige bestuursorganen, maar ook voor bijvoorbeeld adviesorganen, zonder eigen rechtspersoonlijkheid zal vermelding van de desbetreffende belastbare lonen plaatsvinden via de jaarverslagen van de departementen waaronder zij ressorteren.

8.2 Melding aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het kabinet acht het noodzakelijk dat verslaglegging in de publieke sector en semi-publieke sector inzake de topinkomens als in dit wetsvoorstel plaatsvindt in de toelichting op de jaarrekening of wel het jaarverslag of ander financieel verantwoordingsdocument. Ten behoeve van de overzichtelijkheid van de informatievoorziening is een bundeling van deze gegevens wenselijk. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk naast de verplichte publicatie in het financieel verslaggeleggingsdocument ook een meldingsplicht in te voeren. In artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel is derhalve bepaald dat, het bestuur van een rechtspersoon die onder het openbaarmakingsregime valt binnen zes maanden na afloop van het kalenderjaar een de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties melding doet van het belastbare loon, de functie of functies en de duur van het dienstverband van iedere persoon van wie het belastbare loon van de functie of functies het gemiddelde belastbare loon van een minister te boven gaat en ten behoeve van de loonontwikkeling ook de gegevens van het jaar dat daar aan voorafgaat.

9. Accountantscontrole

Zowel in de publieke sector, in afzonderlijke wettelijke regelingen, als in de marktsector (titel 9 Boek 2 BW) zijn wettelijke regels van kracht met betrekking tot de inrichting en controle van de jaarrekening door een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent. De nog vast te stellen jaarrekeningen dienen te worden onderzocht door een accountant.
In het algemeen kunnen jaarrekeningen niet worden vastgesteld of goedgekeurd indien het bevoegde orgaan (bestuur) geen kennis heeft kunnen nemen van de weerslag van dit onderzoek dat neergelegd moet zijn in de accountantsverklaring.
Slechts in geval dat de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en aan de wettelijke voorschriften voldoet zal de accountant een goedkeurende verklaring afgeven. Bij de inwerkingtreding van de wet zal de verplichte vermelding van functies waarin de beloning uitgaat boven het gemiddelde van een minister, een wettelijk voorschrift zijn die in de beoordeling over de rechtmatigheid door de accountant moet worden meegenomen. Het kabinet acht de wettelijke regels met betrekking tot de accountantscontrole voldoende waarborg dat deze wet zal worden nageleefd.

10. Administratieve lasten

De voorgestelde bepaling vergt naar het oordeel van het kabinet een minimum aan administratieve lasten voor de organisaties in de publieke en semi-publieke sector. Alle rechtspersonen dienen elk jaar rekening en verantwoording af te leggen over het financiële beheer.

Ingeschat wordt dat overheden en overwegend uit publieke middelen gefinancierde instellingen op vrij eenvoudige wijze kunnen bepalen of zij onder de reikwijdte van de wet vallen. Ook zal het niet veel tijd kosten om in de salarisadministratie te onderzoeken of er medewerkers zijn die meer verdienen dan een minister. Het gaat immers om de vergelijking van slechts twee reeds vastgestelde bedragen, te weten het belastbare loon dat in de jaaropgave is vermeld en het bedrag van het gepubliceerde ministersalaris. De administratieve lasten voor deze handelingen bedragen naar schatting maximaal (naar boven afgerond) 2000 uur.

Op basis van CBS-gegevens, het onderzoek topinkomens in de semi-publieke sector en er rekening mee houdende dat de zorgsector niet onder dit wetsvoorstel valt, zijn er circa 250-300 topfunctionarissen met een belastbaar loon dat uitstijgt boven dat van een minister. Geschat wordt dat met het opnemen van (reeds opgezochte) gegevens in het financieel verslaggeggingsdocument in totaliteit niet meer dan 100 uur gemoeid zal zijn.
De totale administratieve lasten die met deze wet gemoeid zijn, zijn voor burgers nihil en voor het bedrijfsleven minder dan € 10 000,–. Voor overheden en uit publieke middelen gefinancierde instellingen wordt de administratieve last geschat op maximaal totaal 2100 uur, een bedrag vertegenwoordigend van maximaal € 100 000,–.

11. Inwerkingtreding

De regering hecht aan een spoedige invoering van dit voorstel van wet. Daarom streeft zij naar inwerkingtreding van het voorstel van wet vóór 1 januari 2006, zodat reeds in 2006, bij het opstellen van jaarverslagen en jaarrekeningen over 2005, met de bepalingen uit dit voorstel rekening kan worden gehouden. In dat kader zij erop gewezen dat artikel 3 van toepassing is op die rechtspersonen die zowel in 2004 als in 2005 voldoen aan artikel 3, eerste lid, onderdeel a of onderdeel b.

12. Voorlichting

Zoals de titel van de wet weergeeft en ook zal worden benadrukt bij de voorlichting bij de totstandkoming van de wet heeft deze wet enkel betrekking op overheidsorganisaties en organisaties waarvan de inkomsten overwegend uit publieke middelen bestaan. Daarom is de verwachting dat over de reikwijdte van de wet in de praktijk weinig onduidelijkheid zal zijn. Burgers en het bedrijfsleven vallen niet onder de reikwijdte van deze wet en het is niet noodzakelijk dat zij onderzoek verrichten om daarachter te komen.

Ten einde het implementeren van de wet zo goed mogelijk te laten verlopen zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naast de gebruikelijke publicaties in de staatscourant, de doelgroep gericht benaderen. Met een brief en een quick-scan worden de circa 1300–1400 overheids- en overwegend publieke gefinancierde instellingen benaderd. Hierbij wordt het adresbestand gebruikt dat ook wordt gebruikt voor het onderzoek topinkomens in de publieke en semi-publieke sector. Verder zullen de accountants door middel van hun vakorganisaties op de hoogte worden gebracht van de wet en de reikwijdte ervan. Zodat ook zij, bij eventuele twijfel van hun cliënten, snel uitsluitsel kunnen geven of een organisatie al dan niet onder de reikwijdte van de wet valt.

13. Adviezen[1]

Op een eerdere versie van het voorstel van wet is advies ontvangen van:
- Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp);
- het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal);
- het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO);
- de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV);
- Aedes vereniging van woningbouwcoöperaties;
- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA);
- Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA), en
- de Raad voor de Jaarverslaggeving (RvJ).

Cbp
Het Cbp constateert dat het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht besteedt aan de privacywetgeving. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt volgens het Cbp conform artikel 8 EVRM onderbouwd en de noodzaak van de maatregel wordt afdoende gemotiveerd.
Het Cbp adviseert de noodzakelijkheid van het openbaar maken van de duur van het dienstverband nader te motiveren.

Actal
Gegeven de selectiecriteria van Actal heeft dit college onderhavig wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers.

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

VSO
Het VSO onderschrijft het belang van de openbaarmaking van topinkomens, onder de randvoorwaarde dat de uit het wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten tot een minimum worden beperkt. Het VSO heeft moeite met de rapportageplicht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze rapportage vormt een extra administratieve last en past naar de mening van het VSO niet bij de wijze waarop decentrale overheden en onderwijsinstellingen in sectoren met een eigen arbeidsvoorwaardenoverleg verantwoording afleggen. Decentrale overheden leggen verantwoording af aan hun democratisch gekozen organen. Instellingen in onderwijssectoren met een eigen arbeidsvoorwaardenoverleg leggen verantwoording af aan hun raden van toezicht. Aanvullende verantwoording aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou naar de mening van het VSO kunnen leiden tot dubbele controle en controle door een orgaan dat daartoe niet is aangewezen. Het VSO stelt daarom voor het voorstel zo aan te passen dat decentrale overheden en de genoemde onderwijssectoren de rapportage aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet hoeven te verrichten.
Het VSO verzoekt daarnaast om te verduidelijken of de rapportageplicht betrekking heeft op inkomsten uit nevenbetrekkingen en daaraan gekoppeld of een functionaris uit hoofde van onderhavige wet verplicht is om nevenfuncties bij zijn werkgever te melden zodat de laatste aan de rapportageplicht kan voldoen. Tot slot benadrukt het VSO het belang van heldere en eenduidige communicatie, om onbedoelde en ongewenste commotie over dit onderwerp te voorkomen.

HPV
De HPV merkt op dat de bij haar aangesloten organisaties reeds de beloningsgegevens van bestuurders openbaar maken, ongeacht de hoogte van deze salarissen. De overheid zou daarom volgens de HPV kunnen volstaan met een generieke maatregel op grond waarvan in de jaarrekeningen van publiek gefinancierde organisaties informatie wordt geboden over de hoogte en structuur van de bezoldigingen. Voor agentschappen zou aanvullend bij wet kunnen worden vastgelegd dat in jaarrekeningen van ministeries naast informatie over salarissen van SG, PSG en DG's informatie wordt geboden over salarissen van directieleden van agentschappen.
Daarnaast stelt de HPV voor om naast het gemiddelde belastbaar loon van ministers ook het individuele belastbaar loon van iedere minister openbaar te maken. Voorts wijst de HPT op de samenloop van het wetsvoorstel met de voorgenomen invoering van de zorgverzekering en de gevolgen ervan voor zorgverzekeraars. Tot slot stelt de HPV dat in het loonbegrip van de Wet op de loonbelasting 1964 de wachtgeldaanspraken van de ministers niet zijn verdisconteerd.

Aedes
Aedes wijst op de stappen die de woningbouwcoöperaties reeds hebben gezet op het punt van de openbaarmaking van de inkomens van coöperatiebestuurders. Aedes acht het niet juist dat het wetsvoorstel met een aparte bepaling op coöperaties van toepassing wordt verklaard, nu de coöperaties reeds tien jaar niet meer met publieke middelen worden gefinancierd. Als al een wettelijke regeling moet worden getroffen, dan zou dit, zoals bij de zorgsector, een sectorspecifieke regeling moeten zijn.

NIVRA
Het NIVRA is van mening dat het wetsvoorstel zijn doel voorbij schiet als het van toepassing is op publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties zoals NIVRA of NOvAA. Deze organisaties worden immers niet uit collectieve middelen gefinancierd, maar door private entiteiten en leden.

Voorts is het NIVRA van oordeel dat vrij gemakkelijk de namen kunnen worden achterhaald van topfunctionarissen op wie de wet van toepassing is. Het NIVRA adviseert daarom om de wet zo aan te passen dat opgaven die kunnen worden herleid tot individuele personen achterwege kunnen worden gelaten. Het NIVRA adviseert om waar wordt verwezen naar titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de term jaarrekening te gebruiken in plaats van jaarverslag.

NOvAA
De NOvAA is van mening dat in artikel 3 van het wetsvoorstel de termen opbrengsten, ontvangsten en financiering door elkaar worden gehaald. De NOvAA adviseert voorts de wet in 2006 in werking te laten treden, zodat pas in 2007 voor het eerst op basis van de wet hoeft te worden gerapporteerd. De NOvAA wijst op het feit dat de wet geen rekening houdt met functies die slechts een deel van het jaar worden vervuld. De NOvAA stemt in met het voornemen om accountants via de beroepsorganisaties op de hoogte te brengen van de wet en is gaarne bereid hieraan medewerking te geven.

RvJ
De RvJ heeft zich beperkt tot een technisch aspect van het wetsvoorstel, te weten het gebruik van de term jaarrekening en jaarverslag.

Reactie op de adviezen
Het advies van het Cbp heeft aanleiding gevormd om de toelichting in § 4 te verduidelijken en de redactie van artikel 7, eerste lid, aan te scherpen. Gegevens over de duur van het dienstverband zijn slechts van belang voorzover het dienstverband korter is dan het betreffende kalenderjaar.

Het advies van Actal gaf geen aanleiding tot aanpassing van het voorstel van wet.

Anders dan het VSO is de regering niet van mening dat het voorstel van wet de plicht in het leven roept tot het afleggen van verantwoording aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De wet roept slechts een rapportageplicht in het leven, ten behoeve van een eenduidig openbaarheidsregime voor de gehele uit publieke middelen gefinancierde sector. Het voldoen aan de rapportageverplichting behelst niet het afleggen van verantwoording, maar het verstrekken van openbare gegevens. Onderhavig voorstel van wet wijzigt niets in de bestaande verantwoordingsrelaties.
Met betrekking tot de door het VSO aangevoerde administratieve lasten die gepaard gaan met de rapportage, acht de regering deze gelet op de met het voorstel te bereiken doelen, aanvaardbaar. De extra administratieve lasten hebben voornamelijk betrekking op het jaarlijks toezenden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de jaarrekening of het jaarverslag. In het opnemen van de topinkomens in de jaarrekening of het jaarverslag wordt in veel gevallen al voorzien, zodat van extra administratieve lasten op dit punt slechts zeer beperkt sprake is.
Het advies van het VSO geeft geen aanleiding tot een inhoudelijke aanpassing van het voorstel van wet. Wel is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat onderhavig voorstel van wet geen betrekking heeft op nevenfuncties van personen die in dienst zijn van organisaties die op grond van de wet een rapportageplicht hebben. Deze nevenfuncties zijn immers niet in alle gevallen uit publieke middelen gefinancierd. Zo zij dit wel zijn, is de wet van toepassing op de werkgever die betrokkene in de nevenfunctie heeft aangesteld.
De regering deelt het standpunt van het VSO over het belang van goede communicatie over het voorstel van wet. Het VSO zal bij de voorbereiding van de communicatie worden betrokken.

De regering ziet niet veel verschil tussen de generieke maatregel die de HVG voorstelt en onderhavig voorstel van wet. Het voorstel van wet ziet immers op de openbaarheid van het inkomen van een beperkte groep functionarissen, te weten diegenen die meer verdienen dan het gemiddelde belastbaar loon van ministers, terwijl de organisatie waarbij deze functionarissen werken, met publieke middelen zijn gefinancierd. Verder regelt de wet op welke organisaties de wet van toepassing is. Beide elementen zullen eveneens onderdeel zijn van de generieke regeling die de HVG voorstelt. De HVG suggereert om niet alleen het gemiddelde belastbaar loon van ministers bekend te maken, maar ook de jaarlonen van de individuele ministers. Voorop wordt gesteld dat de ministers wier belastbaar loon ligt boven het gemiddelde belastbaar loon van ministers zullen worden opgenomen in het overzicht dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks aan de Tweede Kamer zendt. De bekendmaking van het gemiddelde belastbaar loon van ministers is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de wet, omdat bij het opstellen van jaarrekeningen en jaarverslagen dit gemiddelde als het ijkpunt dient. Er is geen verdere reden om individuele ministersalarissen gelijktijdig met het gemiddelde belastbaar loon te publiceren. Dat zou alleen maar het risico op verwarring verhogen met betrekking tot het ijkpunt waarboven openbaarmaking verplicht is.
Ten aanzien van de voorgenomen invoering van de zorgverzekering en de gevolgen ervan voor zorgverzekeraars acht het kabinet het gewenst dat de verplichting tot openbaarheid voor alle zorgverzekeraars gelijk is en dat er in het gehele VWS-veld een zo uniform mogelijk openbaarheidsregime geldt. Daarom kent de Zorgverzekeringswet een eigen regime op dit punt dat aansluit bij dat van de zorginstellingen en worden de zorgverzekeraars in het voorgestelde artikel 6 van het wetsvoorstel – voorzover nodig – uitgezonderd.
De HPV maakt een opmerking over de wachtgeldaanspraken van ministers in relatie tot het gehanteerde loonbegrip. Als referentie wordt in het voorstel van wet het belastbaar loon gehanteerd, omdat met dit begrip voor elke functionaris in Nederland het loon op gelijke wijze berekend wordt en het begrip voortdurend onderhouden wordt. Daarnaast wordt dit belastbaar loon op grond van de wet door elke salarisadministratie toch al berekend, waardoor de administratieve lasten geminimaliseerd zijn. In de Wet op de loonbelasting 1964 wordt voor ministers geen uitzondering gemaakt en daarom deelt de regering niet het standpunt van de HPV dat er sprake is van onvergelijkbare grootheden. Immers ook voor andere topfunctionarissen gelden vaak afspraken over vertrekregelingen. Betalingen op grond van deze regelingen worden pas belast op het moment dat de vertrekomstandigheid zich voordoet en de vertrek- of wachtgeldregeling tot uitbetaling komt, niet eerder.

Anders dan Aedes acht de regering het gewenst om de woningcoöperaties onder het bereik van de wet te brengen, ondanks het feit dat artikel 3 op hen niet van toepassing is. Verwezen zij naar § 5.2 van deze toelichting. In verband met onderhavig wetsvoorstel is afgezien van een aparte wet voor woningbouwcoöperaties.

De regering deelt niet het standpunt van het NIVRA dat publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties niet onder de werking van het wetsvoorstel zouden moeten vallen. Deze organisaties horen immers tot de publieke sector, anders gezegd de overheid in enge zin. Dat zij worden gefinancierd door aangesloten leden, is juist een argument om de wet op deze organisaties toe te passen, omdat deze leden wettelijk verplicht zijn hun bijdrage aan publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties te betalen en deze organisaties daarmee wel degelijk uit publieke middelen gefinancierd zijn. Ook het standpunt van het NIVRA betreffende de privacy deelt de regering niet. Voor een goede werking van onderhavig voorstel van wet is het noodza-

kelijk dat op functie herleidbare gegevens openbaar zijn. Dat deze gegevens onder omstandigheden tot individuele personen herleidbaar zijn, acht de regering aanvaardbaar op grond van de in § 6.3 genoemde argumenten. Zoals hierboven is aangegeven, wordt het regeringsstandpunt gedeeld door het College bescherming persoonsgegevens. Mede naar aanleiding van het advies van het NIVRA is het gebruik van de term jaarverslag en jaarrekening aangepast.

Anders dan de NOvAA kennelijk meent, bevat artikel 3 de criteria op grond waarvan een rechtspersoon onder de toepassing van de wet valt. In het eerste lid, onderdeel a, geldt het criterium van de heffing, in het eerste lid, onderdeel b, zijn andere vormen van financiering het criterium. Het is daarom mogelijk dat een rechtspersoon zowel op grond van onderdeel a als op grond van onderdeel b onder de wet valt. De begrippen subsidie, garantie en lening sluiten elkaar niet uit (denk aan leningen die door de Commissie van de Europese Gemeenschappen als staatssteun kan worden beschouwd, of de garantie die op grond van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht als een subsidie kan worden beschouwd), maar in alle gevallen is sprake van publieke financiering. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 3.
De regering is voornemens om de wet na aanvaarding door de Staten-Generaal inwerking te laten treden op 1 januari 2006. Anders dan de NOvAA voorstelt, zal in de verslaglegging van 2006 reeds aan de wet moeten worden voldaan. Daartoe zal in januari 2006 het gemiddeld belastbaar loon van ministers worden gepubliceerd.
Met de NOvAA is de regering van oordeel dat functies die gedurende een deel van het jaar zijn uitgeoefend slechts onder de wet vallen, voorzover het daadwerkelijke belastbaar loon in die functie meer bedraagt dan het gemiddelde belastbaar loon van ministers. Bij een functie die niet het gehele jaar wordt uitgeoefend, wordt – evenmin als bij een parttime uitgeoefende functie – het loon omgerekend naar een voltijds uitgeoefende functie.
De regering is verheugd met de bijdrage die de NOvAA wil leveren aan de voorlichting over onderhavig voorstel van wet.

Mede naar aanleiding van het advies van de RvJ is het gebruik van de term jaarverslag en jaarrekening aangepast.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Verantwoordelijke

Deze definitie bepaalt wie deze wet daadwerkelijk uitvoeren. Voor wat betreft de departementen zijn dat de ministers, omdat die primair verantwoordelijk zijn voor zowel het beloningsbeleid als het opstellen en vaststellen van de financiële verslaglegging. Bij de provincies, gemeenten, waterschappen en publieke bedrijfsorganisaties zijn dat de dagelijkse besturen van die organisaties. Bij de andere openbare lichamen en de overige rechtspersonen, zowel in de publieke als de private sfeer, is dat in het algemeen het bestuur, onder welke benaming dan ook, die formeel verantwoordelijk is voor het beloningsbeleid, dan wel voor de vaststelling van de beloning en het opstellen en vaststellen van de financiële verantwoording. Het is daarom ook dat de genoemde besturen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen openheid van zaken dienen te geven in de jaarrekening. Langs deze weg geldt dan ook dat, als er binnen een organisatie of rechtspersoon, bedoeld in artikel 1, onder a, onderdeel 6, meerdere organen betrokken zijn bij de opstelling en het uiteindelijk vaststellen

van het financieel verslagleggingsdocument, zij allen gehouden zijn toe te zien op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Voor zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid betreft het veelal de door de wet aangewezen bestuursorganen en voor de privaatrechtelijke rechtspersonen betreft het veelal de directie al dan niet samen met de aandeelhouders.

Belastbaar loon

Voor de toepassing van de wet wordt voor wat betreft het belastbare loon aansluiting gezocht bij het fiscale loonbegrip uit de Wet LB. Zo vallen hierdoor de gekozen volksvertegenwoordigers, leden van commissies en adviescolleges, toezichthouders van rechtspersonen, maten in maatschappen, vrije consultants en adviseurs niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel, tenzij deze personen hebben geopteerd voor de inhouding van loonbelasting.
Het belastbare loon is gedefinieerd als het belastbare loon ex artikel 9 van de Wet LB, verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet. Over die eindheffingsbestanddelen wordt de verschuldigde loonbelasting betaald door de werkgever en niet door werknemer. Om die reden komen die bestanddelen niet voor op de jaaropgave. Omdat het gewenst is het belastbare loon op de jaaropgave tot uitgangspunt te nemen voor de vergelijking met het gemiddelde belastbare loon van een minister is deze uitzondering voor de eindheffingsbestanddelen opgenomen.

Financieel verslagleggingsdocument

Een financieel verslagleggingsdocument in de zin van dit wetsvoorstel is in beginsel een jaarrekening of een jaarverslag in het kader van de jaarverslaglegging. De reikwijdte van het wetsvoorstel strekt zich echter uit over zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke organisaties. In het privaatrecht geldt voor rechtspersonen een eenduidige regeling voor de jaarverslaglegging die is opgenomen in Boek 2, titel 9, van het BW. In het publiekrecht geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen veelal een eigen op de organisatie toegespitste jaarverslaglegging. Voor de Staat, de provincies en de gemeenten wordt verwezen naar de van toepassing zijnde bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001, de Provinciewet en de Gemeentewet. Voor de overige rechtspersonen geldt een vangnetbepaling. Wegens deze verschillen en eventueel verschillen in de benaming worden deze documenten geschaard onder het begrip «financieel verslagleggingsdocument».

Artikel 2

In dit artikel wordt de overheid in enge zin onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht. Ten aanzien van de centrale overheid is aansluiting gezocht bij de verantwoordingsplicht in de Comptabiliteitswet 2001 (Cw 2001). De Cw 2001 en dit wetsvoorstel komen immers qua doelstelling in belangrijke mate overeen: verantwoording afleggen over de besteding van publieke middelen.

In de eerste plaats ziet het wetsvoorstel op de ministers die op grond van artikel 51 van de CW 2001 verantwoording afleggen door middel van een jaarverslag aansluitend op de begroting. De organisaties bedoeld onder a betreffen die organisaties die in artikel 1, eerste lid, van de CW 2001 genoemd zijn, te weten de departementen, het koninklijk huis, de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba. Voor zover er binnen deze organen onderdelen zijn die een eigen wettelijke financiële

verantwoordingsplicht hebben, b.v. zbo's zonder rechtspersoonlijkheid, kan in de praktijk dit onderdeel zorgdragen voor de meldingsplicht van artikel 7. De minister van het desbetreffende departement blijft bij een dergelijke zbo echter eindverantwoordelijk voor de meldingsplicht.

Voorts ziet het wetsvoorstel op de gedecentraliseerde overheden: provincies, gemeenten, waterschappen (onderdeel b tot en met d)

Onderdeel e heeft betrekking op openbare lichamen zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, de Nederlandse orde van Advocaten, de Nederlandse orde van accountant administratie consulenten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, het Nederlands Instituut van Registeraccountants en de Nederlandse Loodsencorporatie.

Onderdeel g betreft de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid die bij of krachtens de wet is toegekend, zoals de OPTA en Staatsbosbeheer. De academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten van Leiden, Groningen, Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Maastricht zijn uitgezonderd van de werking van deze wet. In de toelichting bij artikel 6 wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 3

Algemeen

Dit artikel heeft betrekking op de privaatrechtelijke rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Voor publiekrechtelijke rechtspersonen gelden geen voorwaarden; deze vallen op grond van artikel 2 reeds onder de reikwijdte van de wet.
Voor de reikwijdte van de wet ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen is voor de terminologie van het eerste lid onder a en b aansluiting gezocht bij artikel 91, eerste lid, onder c en d van de CW 2001. Deze bepalingen betreffen de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak die bekostigd worden uit wettelijke heffingen, alsmede de rechtspersonen waaraan door publieke organen of rechtspersonen of een derde voor rekening of risico van deze organen of rechtspersonen direct of indirect een subsidie, lening of garantie is verleend.
Voor de invulling van het uitgangspunt dat rechtspersonen in aanzienlijke mate met publieke middelen zijn gefinancierd, is ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak een grens van 50% van de inkomsten gesteld. Voorzover de financiering subsidies, leningen of garanties betreft is tevens een grens gesteld van € 100 000,–. Deze grens geldt niet voor rechtspersonen met een wettelijke taak, omdat deze als gevolg van het vervallen van een wettelijke taak altijd worden voorzien van publieke middelen. Deze structurele financiering geldt niet voor de rechtspersonen die subsidies, leningen of garanties ontvangen, waardoor de reikwijdte van een ondergrens voor deze rechtspersonen noodzakelijk is voor de proportionaliteit en de beperking van administratieve lasten.

Om te voorkomen dat een organisatie het ene jaar wel en het volgende jaar niet met de verplichtingen van dit wetsvoorstel wordt geconfronteerd, is bepaald dat organisaties eerst twee jaar aan de eisen van dit artikel moeten voldoen, willen zij onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

In het tweede lid is bepaald dat indien de inkomsten leningen of garanties betreffen dit wetsvoorstel slechts toepassing vindt indien dit bij de toeken-

ning of de wijziging van een toekenning ook uitdrukkelijk is bepaald. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat leningen en garanties, anders dan subsidies, niet direct als inkomsten zijn aan te merken. Met het opnemen van deze bepaling worden onnodige administratieve lasten voorkomen, maar kan zeker worden gesteld dat bepaalde leningen en garanties die toch gebruik van publieke middelen betreffen en voor inkomsten (voordelen) kunnen zorgen, onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel kunnen worden gebracht.
Deze bepaling ziet uitsluitend op leningen of garanties die verstrekt zijn door publieke organen of rechtspersonen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Het eerste lid, onder a, heeft betrekking op rechtspersonen met een wettelijke taak. Een organisatie is een rechtspersoon met een wettelijke taak indien deze rechtspersoon is en een taak uitoefent die bij of krachtens de wet geregeld is. Om onder de reikwijdte van deze wet te vallen, moet deze rechtspersoon voor de uitoefening van die wettelijke taak voor ten minste 50% worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.
Dat de heffingen bij of krachtens de wet moeten zijn ingesteld betekent dat de taak in een wet moet zijn opgenomen, maar ook in een op een wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geregeld kan zijn. De rechtspersoon die de taak uitoefent, hoeft niet expliciet in de regeling te worden genoemd. Dit is bijvoorbeeld het geval met het basisonderwijs en met de publieke omroepen. Het gebruik van «voor zover» in deze bepaling geeft aan dat rechtspersonen naast een wettelijke taak ook niet-wettelijke taken kunnen uitoefenen. Door een 50%-grens van de bekostiging in te voeren wordt bereikt dat de wettelijke taak de hoofdtaak van de rechtspersoon is.

Heffingen

Onder heffingen moet worden verstaan het verstrekken van geldmiddelen verkregen uit heffingen die bij of krachtens de wet zijn ingesteld ter financiering van de wettelijk geregelde taken die de rechtspersoon uitvoert.
Deze formulering houdt in dat de regering en de Staten-Generaal in belangrijke mate verantwoordelijkheid dragen voor de ontvangsten en uitgaven. Bij de totstandkoming van de Comptabiliteitswet zijn diverse voorbeelden van opbrengsten van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen gegeven: «rijksbijdragen (bijvoorbeeld aan TNO, ZWO), collegegelden, ziekenfondspremies, premies sociale verzekeringen, tarieven academische ziekenhuizen, (...). De aldus gekozen formulering houdt in dat de onderhavige categorie rechtspersonen niet is beperkt tot de groep die zelfstandig heffingen aan derden oplegt en/of int»[1]. De geciteerde passage laat zien dat het begrip heffing ruim moet worden geïnterpreteerd. Zo moeten ook in eerste instantie tarieven niet worden gezien als een prijs die voor een bepaald goed betaald moet worden, maar moeten zij als de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen worden beschouwd als er voor deze heffing een wettelijke grondslag is.

Er is sprake van tarief zijnde een wettelijke heffing indien bij of krachtens de wet:
* een tarief of vergoeding wordt ingesteld, opgelegd of vastgesteld (het vastleggen impliceert het opleggen of instellen);
* de minister of het toezichtsorgaan de bevoegdheid heeft om een tarief of vergoeding in te stellen, op te leggen of vast te stellen;
* een formule wordt vastgesteld waarmee het tarief of de vergoeding wordt berekend; of

[1] Kamerstukken II, 1985/86, 19 052, nrs. 1–3, blz. 27.

* wordt geregeld dat een te hanteren tarief of vergoeding de goedkeuring behoeft van de minister of een toezichtsorgaan.

Er is geen sprake van een tarief zijnde een heffing als:
* een maximumtarief of -vergoeding wordt geregeld;
* elementen worden bepaald die in de berekening van het tarief of de vergoeding (kunnen) worden betrokken (er is beleidsvrijheid voor de rechtspersoon; of
* wordt geregeld dat de minister of een toezichtsorgaan de begroting en/of de verantwoording/jaarverslag moet goedkeuren, zoals bij openbaarvervoerbedrijven.

Uiteindelijk kan het begrip heffing worden gedefinieerd als een door de wetgever aan een geïdentificeerde groep van burgers of bedrijven opgelegde verplichting bepaalde bedragen aan daartoe door de wetgever aangewezen organen af te staan, ongeacht of de individuele burger of het individuele bedrijf daarvoor onmiddellijk een op maat toegesneden prestatie teruggeleverd krijgt. Voorbeelden van rechtspersonen met een wettelijke taak zijn de uitvoeringsorganen van de wettelijke ziektekostenverzekeringen, en de onderwijsinstellingen (voor zover het bevoegd gezag niet de gemeente is).

Subsidies, leningen en garanties

In het eerste lid, onder b, zijn vanwege de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid slechts rechtspersonen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht. Op deze wijze wordt verzekerd dat het gaat om organisaties die ook daadwerkelijk een verslagleggingsplicht hebben en hiervoor onder toezicht staan van een accountant. Daarnaast is er ten behoeve van de proportionaliteit en beperking van administratieve lasten een ondergrens van € 100 000,– opgenomen. De inkomsten uit publieke middelen van deze rechtspersonen moet plaatsvinden in de vorm van een subsidie, lening of garantie. Het gaat hierbij ook om allerlei (meng)vormen van financiële steun aan bedrijven en instellingen, zoals balanssteun, verliesparticipatie, bijzonder achtergestelde lening (bagl) en bagl-bewijs, achtergestelde leningen met rentebijschrijving die later in enige vorm omgezet werden in eigen vermogen bij balansaneringen en dergelijke, subsidiëring van exploitatielasten van culturele instellingen, investerings- en objectsubsidies.

Voor de eenduidigheid van de berekening wordt bij leningen, garanties en mengvormen voor de bepaling of de inkomsten van de organisatie voor meer dan 50% uit publieke middelen bestaan, de hoofdsom van de lening, garantie of mengvorm gerekend tot de publieke middelen.
Verder maakt het voor de reikwijdte van de wet niet uit of het publieke orgaan of rechtspersoon zelf of een derde rechtspersoon voor rekening of risico van dat orgaan of die rechtspersoon de (steun)financiering verleent. Voorbeelden daarvan zijn banken, een subsidieverdeelorganisatie zoals het Centrum voor ontwikkelingssamenwerking of de Mondriaanstichting. In beginsel kan elke financieringsinstelling als derde optreden. Ook doet het er niet toe of de financiering rechtstreeks of middellijk aan de organisatie ten goede komt.
Onder subsidies wordt mede de bekostiging van onderwijs en onderzoek begrepen.

Artikel 4

Met dit artikel worden de woningcorporaties, die niet onder de reikwijdte van de artikelen 2 en 3 vallen, onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel gebracht.

Artikel 5

Verwezen wordt naar de toelichting in § 5.3. Artikel 5 heeft betrekking op rechtspersonen die niet onder artikel 3 vallen. Indien bij deze rechtspersonen of instellingen openbaarheid van de beloningsstructuur gewenst is, kunnen zij alsnog worden aangewezen. Een denkbare toepassing van artikel 5 kan zijn het geval dat van een categorie rechtspersonen het grootste deel voldoet aan artikel 3 en dus inkomensgegevens openbaar moet maken, maar een klein deel van de rechtspersonen uit die categorie onder het 50%-criterium van artikel 3 komt en dus niet verplicht is gegevens openbaar te maken. Onder omstandigheden kan dit een ongewenste ongelijkheid zijn. Deze ongelijkheid kan dan worden opgeheven door de gehele categorie rechtspersonen op grond van artikel 5 aan te wijzen. Een andere toepassing van artikel 5 kan aan de orde zijn als een organisatie bewust zodanige nevenactiviteiten ontwikkelt dat niet meer aan het 50%-criterium van artikel 3 wordt voldaan. De organisatie kan dan met artikel 5 alsnog onder de werking van de wet vallen.

Artikel 6

Verwezen wordt naar de toelichting in § 5.4. De academische ziekenhuizen worden voor de toepassing van deze wet gerangschikt onder de zorgsector. Het zijn instellingen in de zin van de WTZi, waarmee ze onder het openbaarmakingregime voor het VWS-veld vallen. Ze vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet. Omdat sommige academische ziekenhuizen eveneens behoren tot de publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn deze ook in artikel 2, onderdeel g, uitgezonderd.

Artikel 7

Dit artikel regelt de kern van dit wetsvoorstel en voorziet in de openbaarheid van de topinkomens. Het betreft de verplichting tot openbaarmaking van het belastbare loon, de functie of functies en de duur van het dienstverband van allen die werkzaam zijn bij een organisatie of een rechtspersoon die valt onder de reikwijdte van deze wet en van wie het belastbare loon dat betrekking heeft op het jaar waarover het financieel verslaggeggingsdocument gaat, het gemiddelde belastbare loon van een minister overtreft (eerste lid). Als het jaar waarop het financieel verslaggeggingsdocument betrekking heeft (boekjaar) niet loopt van 1 januari tot en met 31 december van een jaar, wordt het belastbare loon vermeld van het direct aan het boekjaar voorafgaande kalenderjaar (tweede lid).
De openbaarmaking door de verantwoordelijke geschiedt door vermelding in het financieel verslaggeggingsdocument. Om met name per functionaris de ontwikkeling in de hoogte van de belastbare lonen te kunnen volgen, dienen bij de loon- en functiegegevens van de in het financieel verslaggeggingsdocument genoemde functionarissen ook de gegevens van die functionarissen over het kalenderjaar voorafgaande aan het verslagjaar vermeld te worden (derde lid).

In het vierde lid is de verplichting geformuleerd om de bovengenoemde gegevens uiterlijk 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zenden. Deze gegevens hebben gezien de definitie van belastbare loon altijd betrekking op twee kalenderjaren. Het fiscale belastbare loon, waar in dit wetsvoorstel bij wordt aangesloten, loopt immers van 1 januari tot en met 31 december. De inzenddatum van de gegevens is altijd uiterlijk 1 juli van een jaar. De inzending van de gegevens staat los van het tijdstip waarop het financieel verslaggeggingsdocument waarin deze gegevens moeten worden gepubliceerd, verschijnt. Ook bij verschijning van een financieel verslaggeggingsdocument na 1 juli (en voor 31 december) van een jaar, dienen de gege-

vens vóór 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden ingezonden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een formulier vaststellen, waarmee de gevraagde gegevens moeten worden verstrekt. Een dergelijk formulier zal pas worden vastgesteld, indien blijkt dat de praktijk van de verstrekking van de gegevens daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog is de verstrekking van de gegevens vormvrij.

Voor zover binnen één rechtspersoon of organisatie meerdere organen verantwoordelijk zijn voor het opstellen en vaststellen van het financieel verslaggeggingsdocument in de zin van dit wetsvoorstel, zal bij die organisatie of rechtspersoon intern bepaald moeten worden welke van deze organen feitelijk de melding aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet.

De melding is in beginsel vormvrij. Zo kan het financieel verslaggeggingsdocument, de betreffende pagina uit het financieel verslaggeggingsdocument of kunnen de gegevens per brief worden toegezonden. Afhankelijk van de technische mogelijkheden zal ook de elektronische weg worden geopend om deze melding op gestandaardiseerde wijze te doen.

Artikel 8

Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van het beloningsbeleid bij de betrokken organisaties is van belang of sprake is van een structurele ontwikkeling. Met een structurele ontwikkeling kan de loonontwikkeling beter worden bepaald. Vanuit dat uitgangspunt is in artikel 3 onder meer bepaald dat alvorens het wetsvoorstel van toepassing is op een rechtspersoon, er eerst een financiering van ten minste 50% uit publieke middelen dient te zijn gedurende twee achtereenvolgende jaren. Artikel 8 voorziet vanuit dezelfde achtergrond in een de verplichting tot melding en vermelding nog twee jaar *na* het laatste boekjaar waarin aan de voorwaarden van artikel 3 is voldaan of een aanwijzing op grond van artikel 5 is beëindigd.

Artikel 9

Dit artikel stelt de verplichting tot jaarlijkse openbaarmaking van het normbedrag. Zoals ook bij de toelichting op artikel 1 is aangegeven zal ook het belastbare loon van de ministers vrij eenvoudig uit de salarisadministraties moeten voortvloeien. Met een eenvoudige optelsom van alle belastbare lonen en deling door het aantal ministers kan het gemiddelde belastbare loon van een minister worden bepaald. Een weging zal worden toegepast als sprake is van ministers die tussentijds zijn afgetreden en aangetreden. Door het feit dat deze berekening en publicatie jaarlijks plaatsvindt wordt steeds rekening gehouden met de fiscale invloeden op de lonen en in beperkte mate met de stijging van de lonen in de sector Rijk. Ook kan met de openbaarmaking van het normbedrag na afloop van het jaar waarover de vergelijking met de belastbare lonen plaatsvindt worden voorkomen dat er al te calculerend met de loonontwikkeling in de publieke en semi-publieke sector wordt omgegaan. Het normbedrag blijft op deze wijze een objectief gegeven.
Bovendien worden de belastbare lonen aan de hand van fiscale criteria vastgesteld. Voor een juiste vergelijking tussen deze belastbare lonen en het gemiddelde ministerssalaris moet bij het laatste eveneens uitgegaan worden van een fiscale norm. Het normbedrag wordt afgerond op € 1000 of een veelvoud hiervan. Dit betekent dat bij een uitkomst die eindigt op € 500 of meer naar boven wordt afgerond op een veelvoud van € 1000 en bij een uitkomst die eindigt op minder dan € 500 naar beneden wordt afgerond op een veelvoud van € 1000.

Artikel 11

Dit artikel voorziet in een evaluatiebepaling. Een evaluatie is noodzakelijk om te bezien of de effecten van dit openbaarmakingsregime zodanig zijn dat de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. De evaluatie kan tevens aanleiding zijn voor het treffen van aanvullende maatregelen.

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

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

28 479 **Rechtspositie van politieke ambtsdragers**

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2006

Per 1 maart 2006 is de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (de WOPT) in werking getreden. Deze wet regelt dat organisaties die onder de werking van de wet vallen de gegevens openbaar moeten maken van functionarissen wier beloning in enig jaar boven het gemiddelde ministersalaris (voor 2005 vastgesteld op € 158 000) uitstijgt. De rapportage van deze gegevens bied ik u hierbij aan.[1]

Topinkomensbeleid

Van deze gelegenheid maak ik gebruik om de Kamer er nogmaals op te attenderen dat het kabinet van mening is dat in de publieke sector het ministerssalaris het hoogste salaris dient te zijn. Vanwege de opgelopen achterstanden, maar ook omwille van het herstel van een reëel normsalaris voor de publieke sector dient het ministersalaris verhoogd te worden met 30%. U bent hierover geïnformeerd in het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Dijkstal[2]. Bij die gelegenheid heb ik u ook gemeld dat, vooruitlopend op een nieuwe norm van het ministersalaris door dit kabinet geen hogere bezoldiging dan 130% van het huidige ministersalaris, voor nieuwe of van functie wisselende topambtenaren, zal worden toegestaan. Als gevolg hiervan zijn er, zoals uit deze rapportage blijkt en ook uit eerdere rapportages aan de Kamer is gebleken, topambtenaren met een hoger salaris dan het huidige ministerssalaris. Ik benadruk dat het hanteren van een maximumsalaris voor ambtenaren slechts een afspraak is binnen dit kabinet. Tot mijn teleurstelling heb ik moeten constateren dat de Kamer de wetsvoorstellen, die naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal zijn opgesteld, tot op heden niet plenair heeft willen behandelen. Hierdoor blijft de status quo, waarbij het ministerssalaris geen normsalaris is, voorlopig gehandhaafd.

Met de WOPT wordt invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van de inkomensniveaus en

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 7.

KST103555
SGD1bkv28479-29
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2006

ontwikkeling van de topfunctionarissen in de publiek gefinancierde sector. Zonder individuele openbaarmaking is het niet mogelijk om de verantwoordelijken aan te spreken en een zinvol debat aan te gaan. Bij meerdere gelegenheden heb ik mogen constateren dat het debat ook gevoerd wordt en dat dit hier en daar leidt tot bezinning en heroverweging. Tot mijn genoegen neem ik ook waar dat in veel sectoren initiatieven worden ontplooid om tot een vorm van zelfregulering te komen door middel van een sectorale code al of niet onder de noemer van good governance. Zonder dat daadwerkelijk onderzocht te hebben spreek ik hier het vermoeden uit dat de plicht tot openbaarmaking op grond van de WOPT hier mede aan heeft bijgedragen. Verder is het u bekend dat de commissie Dijkstal een advies voorbereidt over het complexe vraagstuk van de normering van topinkomens in de semi-publieke sector. Dat advies zal naar verwachting in het voorjaar van 2007 gereed zijn, mede afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen op basis van de adviezen Dijkstal I en II.

Toelichting op de rapportage

De verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens ligt bij de betreffende organisaties. De primaire openbaarmaking geschiedt door publicatie in de jaarverslagen. Secundair worden de gepubliceerde gegevens ook gemeld bij mijn ministerie. De jaarverslagen behoeven goedkeuring van de accountant. Daarmee acht ik de juistheid van de gegevens gewaarborgd. Door mijn ministerie zijn derhalve geen controles uitgevoerd op de juistheid van de opgaven. De voorliggende rapportage is opgesteld op basis van de meldingen bij mijn ministerie. Het gaat hierbij dus om gegevens die reeds eerder dit jaar in de jaarverslagen van de afzonderlijke instellingen gepubliceerd zijn. Het nut hiervan is dat het een integrale samenvoeging is van alle afzonderlijke rapportages.

In de voorliggende rapportage zijn nog niet van alle zorginstellingen de gegevens opgenomen, omdat uit de wet, zoals deze in maart 2006 in werking is getreden, niet ondubbelzinnig opgemaakt kon worden dat zorginstellingen en zorgverzekeraars onder de werking van de WOPT vielen. Er is inmiddels een Algemene Maatregel van Bestuur (Staatsblad 2006, 391) opgesteld waardoor deze instellingen alsnog onder de werking van de WOPT zijn gebracht. Deze AMvB is per 1 januari 2007 van kracht. De WOPT-rapportage van volgend jaar zal inclusief de gegevens van de zorginstellingen en -verzekeraars zijn.
Voor wat betreft de verantwoording van de topinkomens van bestuurders en toezichthouders in de zorgsector over 2005 verwijs ik u naar de rapportage van het ministerie van VWS. Deze zal naar verwachting eind dit jaar beschikbaar zijn.

Het is mijn bedoeling geweest te voorkomen dat bepaalde elementen van topinkomens aan de openbaarheid worden onttrokken, zoals ontslagvergoedingen. In de systematiek van de wet is er daarom voor gekozen om ook feitelijk toegekende ontslagvergoedingen op te nemen. Hierdoor komt het voor dat ook functionarissen zonder regulier topinkomen in de rapportage zijn opgenomen, enkel op basis van de ontvangen ontslagvergoedingen. Hiertoe behoren ook de ontslagvergoedingen die zijn toegekend binnen zogeheten Sociale Beleidskaders. In het voorliggende overzicht zijn de meldingen enkel op grond van de ontslagvergoedingen apart genoemd, zodat het onderscheid zichtbaar is. Verder is het overzicht alfabetisch gerangschikt.

Verantwoording

Er zijn in totaal 2908 organisaties aangeschreven met het verzoek aan te geven of zij functionarissen in dienst hebben die volgens de WOPT gemeld zouden moeten worden. Ook indien men geen functionarissen te melden had, moest dit op de internetsite van mijn ministerie worden aangegeven. Van de aangeschreven instellingen hebben er 2705 gereageerd. Dat is een respons van 93% (het laatste vrijwillige onderzoek topinkomens had een respons van 52%).

In het kort luiden de bevindingen:
- 183 organisaties hebben aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning over 2005 uitsteeg boven het gemiddeld ministersalaris;
- Door deze 183 organisaties zijn 1542 functionarissen aangemeld;
- Als de ontslagvergoeding buiten beschouwing wordt gelaten betreft het 1080 functionarissen;
- Deze 1080 functionarissen hebben over 2005 een gemiddelde beloning van € 180 783 ontvangen.

De hoofddoelstelling van de WOPT is het bieden van openheid over belonings-posities en ontwikkeling met het oog op verantwoording. De WOPT-rapportage komt in de plaats van de eerdere onderzoeken topinkomens in de (semi-)publieke sector. Die onderzoeken gaven een statistisch verantwoord beeld van de inkomensontwikkeling van alle topinkomens omdat zij gebaseerd waren op een aselecte steekproef waarbij ook salarissen beneden het ministersalaris waren meegenomen. Daarom waren generalisaties mogelijk tot op sectoraal niveau. Een rapportage van individuele, tot op personen herleidbare gegevens, zoals in het voorliggende overzicht was daar niet toegestaan. Ik maak u erop attent dat, gegeven de doelstelling van de wet, de WOPT-rapportage niet voldoet aan de vereiste van een aselecte steekproef. Er kunnen daarom op basis van dit overzicht geen generaliserende conclusies over de inkomensontwikkeling van topfuncties worden getrokken. Een statistische analyse ontbreekt derhalve.
Voor dergelijk statistisch onderzoek verwijs ik u naar publicaties van instanties als het CBS.

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

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2007–2008

29 689 **Herziening Zorgstelsel**

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2007

Mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stuur ik u hierbij de rapportage van publiek gefinancierde topinkomens conform de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (Wopt) en inkomensgegevens en de rapportage van bestuurders van zorginstellingen uit de jaarverslagen 2006.

Per 1 maart 2006 is de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens in werking getreden. Deze wet regelt dat organisaties die onder de werking van de wet vallen de gegevens openbaar moeten maken van functionarissen wier beloning in enig jaar boven het gemiddelde ministersalaris (voor 2006 vastgesteld op € 171 000) uitstijgt. De rapportage[1] van deze gegevens over het verantwoordingsjaar 2006 bied ik u hierbij aan. Anders dan vorig jaar zijn dit jaar de gegevens over het zorgveld ook in de Wopt rapportage opgenomen. Het aantal meldingen is derhalve hoger.

De minister van VWS rapporteert jaarlijks aan de Kamer over de gegevens van de inkomens van bestuurders van zorginstellingen zoals in de jaarverslagen worden verantwoord (TK 29 689, nrs. 4, 34 en 124). In de rapportage zijn grotendeels dezelfde tabellen gegenereerd als in de brief naar de Kamer van vorig jaar (TK 29 689, nr. 124). Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden beide rapportages u tegelijkertijd aangeboden.[1]

Toelichting op de Wopt rapportage

In voorliggende rapportage worden de afzonderlijke publicaties uit de diverse jaarverslagen integraal gerapporteerd. De rapportage is opgesteld op basis van de meldingen bij mijn ministerie én bij het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. Het gaat hierbij derhalve om gegevens die reeds eerder dit jaar in de jaarverslagen van de betreffende instellingen gepubliceerd zijn. De verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens ligt bij de individuele organisaties. De jaarverslagen behoeven

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2007

goedkeuring van de accountant, daarmee acht ik de juistheid van de gegevens voldoende gewaarborgd. Door mijn ministerie zijn geen controles uitgevoerd op de juistheid van de opgaven.

Bij het opstellen van de Wopt is het de bedoeling geweest te voorkomen dat bepaalde elementen van topinkomens aan de openbaarheid worden onttrokken, zoals ontslagvergoedingen en pensioenafdrachten (beloningen betaalbaar op termijn). In de systematiek van de wet is er voor gekozen om ook feitelijk toegekende ontslagvergoedingen op te nemen. Hierdoor komt het voor dat ook functionarissen zonder regulier topinkomen in de rapportage zijn opgenomen, enkel op basis van de ontvangen ontslagvergoedingen. Hiertoe behoren ook de ontslagvergoedingen die zijn toegekend binnen zogeheten Sociale Beleidskaders. In het overzicht zijn de meldingen enkel op grond van de ontslagvergoedingen apart genoemd, zodat het onderscheid zichtbaar is.

Administratieve lasten

In de voorliggende rapportages zijn de opgave van de zorginstellingen verzorgd door het ministerie van VWS. In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten leek het mij niet wenselijk om organisaties te verzoeken opgave te doen van gegevens die deze, zij het in iets andere vorm, al enige tijd jaarlijks aan VWS leveren. In het maatschappelijk verantwoordingsdocument voor de zorginstellingen is een paragraaf opgenomen waarin de organisaties de Wopt gegevens kunnen opgeven.

Verantwoording

De organisaties zijn in de rapportage alfabetisch gerangschikt. In verband met de leesbaarheid van de rapportage is de informatie per gemelde functionaris op een regel weergegeven. Aangezien er meer informatie is dan er per regel leesbaar op een pagina kan worden weergegeven is de rapportage als volgt opgeknipt:

- De pagina's 1 tot en met 101 bevatten de gegevens over 2006. De eerste 18 pagina's geven een overzicht van de overschrijdingen vanwege samenloop met een ontslagvergoeding.
- De pagina's 102 tot en met 202 bevatten de gegevens over 2005.
- De motiveringen voor overschrijding van het Wopt bedrag zijn als een aparte bijlage opgenomen. De volgnummers in de kantlijn corresponderen met de volgnummers in de rapportage.

In totaal zijn 2761 organisaties aangeschreven met het verzoek aan te geven of zij functionarissen in dienst hebben die volgens de Wopt gemeld zouden moeten worden. Ook indien men geen functionarissen te melden had, moest dit op de internetsite van mijn ministerie worden aangegeven. Van de aangeschreven instellingen hebben er 2594 gereageerd. Dat is een respons van 94%, vorig jaar was dit 93%. Dit is weliswaar nog geen 100%, maar naar mijn mening wel een heel behoorlijk resultaat. De stijgende lijn stemt mij tevreden en ik zie vooralsnog geen reden tot nadere maatregelen.
In het kort luiden de bevindingen:

- In totaal hebben 384 organisaties aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning over 2006 uitsteeg boven het gemiddeld ministersalaris. De stijging ten opzichte van vorig jaar wordt voornamelijk veroorzaakt door de opname van de zorg in de rapportage.
- Door deze 384 organisaties zijn in totaal 1 374 functionarissen aangemeld. In de rapportage over 2005 waren dit 1542 functionarissen. De daling van het aantal functionerissen wordt voornamelijk veroorzaakt

door de daling van het aantal meldingen in verband met ontslagvergoeding.
- De gemiddelde opgegeven ontslagvergoeding bedroeg € 217 881. Als de ontslagvergoedingen buiten beschouwing worden gelaten zijn er 1115 functionarissen (over 2005 waren dat er 1080). Deze 1115 functionarissen hebben in 2006 een gemiddelde beloning van € 202 957 ontvangen.

Voor gespecificeerde analyses van de beloningen in het zorgveld verwijs ik naar de bij deze brief gevoegde VWS rapportage met toelichting.

De hoofddoelstelling van de Wopt is het bieden van openheid over beloningsposities en ontwikkeling met het oog op verantwoording. De Wopt-rapportage is in plaats gekomen van de eerdere onderzoeken topinkomens in de (semi)publieke sector. Die onderzoeken gaven een statistisch verantwoord beeld van de inkomensontwikkeling van alle topinkomens omdat zij gebaseerd waren op een aselecte steekproef waarbij ook salarissen beneden het ministersalaris waren meegenomen. Daarom waren generalisaties mogelijk tot op sectoraal niveau. Een rapportage van individuele, tot op personen herleidbare gegevens zoals in het voorliggende overzicht was daar niet toegestaan. Ik maak u erop attent dat, gegeven de doelstelling van de wet, de Wopt-rapportage niet voldoet aan de vereiste van een aselecte steekproef. Er kunnen daarom op basis van dit overzicht geen generaliserende conclusies over de inkomensontwikkeling van topfuncties worden getrokken. Een statistische analyse ontbreekt derhalve. In het kader van de evaluatie van de evaluatie van de Wopt, die in 2008 plaats zal vinden, zal er weer een algemeen onderzoek naar de topinkomens binnen de (semi)publieke sector plaatsvinden.

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

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

30 111 **Topinkomens**

Nr. 48 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

Mede namens de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stuur ik u hierbij de rapportage[1] van publiek gefinancierde topinkomens conform de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (Wopt) en de inkomensgegevens en rapportage van bestuurders van zorginstellingen uit de jaarverslagen 2007.

Per 1 maart 2006 is de Wopt in werking getreden. Deze wet regelt dat organisaties die onder de werking van de wet vallen de gegevens openbaar moeten maken van functionarissen wier beloning in enig jaar boven het gemiddelde ministersalaris (normbedrag, voor 2007 vastgesteld op € 169 000) uitstijgt. De rapportage van deze gegevens over het verantwoordingsjaar 2007 bied ik u hierbij aan. De minister van VWS rapporteert jaarlijks aan de Kamer over de gegevens van de inkomens van bestuurders van zorginstellingen zoals in de jaarverslagen worden verantwoord. Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden beide rapportages u tegelijkertijd aangeboden.

Toelichting op de Wopt-rapportage

In voorliggende rapportage[1] worden de afzonderlijke publicaties uit de diverse jaarverslagen integraal gerapporteerd. De rapportage is opgesteld op basis van de meldingen bij mijn ministerie en bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het gaat hierbij derhalve om gegevens die reeds eerder dit jaar in de jaarverslagen van de betreffende instellingen gepubliceerd zijn. De verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens ligt bij de individuele organisaties. Door mijn ministerie zijn geen controles uitgevoerd op de juistheid van de opgaven. De jaarverslagen behoeven goedkeuring van de accountant, daarmee acht ik de juistheid van de gegevens voldoende gewaarborgd.

Bij het opstellen van de Wopt is het de bedoeling geweest te voorkomen dat bepaalde elementen van topinkomens aan de openbaarheid worden

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST129459
0908tkwet30111-48
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

onttrokken, zoals ontslagvergoedingen en pensioenafdrachten (beloningen betaalbaar op termijn). In de systematiek van de wet is ervoor gekozen om daarnaast feitelijk toegekende ontslagvergoedingen op te nemen. Hierdoor komt het voor dat ook functionarissen zonder regulier topinkomen in de rapportage zijn opgenomen, enkel op basis van de ontvangen ontslagvergoedingen. Hiertoe behoren ook de ontslagvergoedingen die zijn toegekend binnen zogeheten Sociale Beleidskaders. In het overzicht zijn de meldingen enkel op grond van de ontslagvergoedingen apart genoemd, zodat het onderscheid zichtbaar is.

Administratieve lasten

In de voorliggende rapportages is de opgave van de zorginstellingen verzorgd door het ministerie van VWS. In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten achtte ik het niet wenselijk om organisaties te verzoeken opgave te doen van gegevens die deze, zij het in iets andere vorm, al enige tijd jaarlijks aan VWS leveren. In het maatschappelijk verantwoordingsdocument voor de zorginstellingen is een paragraaf opgenomen waarin de organisaties de Wopt gegevens kunnen opgeven. Deze gegevens zijn vervolgens in de Wopt-rapportage opgenomen.

Verantwoording

De organisaties zijn in de rapportage alfabetisch gerangschikt. In verband met de leesbaarheid van de rapportage is de informatie per gemelde functionaris op een regel weergegeven. Aangezien er meer informatie is dan er per regel leesbaar op een pagina kan worden weergegeven, is de rapportage als volgt opgeknipt:

- De eerste 7 pagina's geven een overzicht van de overschrijdingen vanwege samenloop met een ontslagvergoeding
- De pagina's 8 t/m 77 geven een overzicht van de gegevens over 2007.
- De pagina's 78 t/m 154 geven een overzicht van de gegevens over 2006. Beide jaren zijn opgenomen om een vergelijking te kunnen maken.
- De motiveringen voor overschrijding van het Wopt bedrag zijn als een aparte bijlage opgenomen. De volgnummers in de kantlijn corresponderen met de volgnummers in de rapportage.

In totaal zijn 2636 organisaties aangeschreven met het verzoek aan te geven of zij functionarissen in dienst hebben die volgens de Wopt gemeld zouden moeten worden. Ook indien men geen functionarissen te melden had, moest dit op de internetsite van mijn ministerie worden aangegeven. Van de aangeschreven instellingen hebben er 2553 gereageerd. Dat is een respons van 97%. (respons vorig jaar was 94%). Dit is weliswaar nog geen 100%, maar naar mijn mening wel een heel behoorlijk resultaat. De stijgende lijn stemt mij tevreden en ik zie vooralsnog geen reden tot nadere maatregelen.

In het kort luiden de bevindingen:

- In totaal hebben 525 organisaties aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning in 2007 uitsteeg boven het normbedrag van € 169 000.
- Door deze 525 organisaties zijn in totaal 2183 functionarissen aangemeld. 81 (4%) daarvan betreft meldingen door overheidsorganisaties (Rijk, provincie, gemeente).
- In de rapportage over 2006 waren dit er 1374, de stijging van het aantal functionarissen wordt voor een deel veroorzaakt door een daling van het normbedrag van € 171 000 over 2006 naar € 169 000 over 2007.
- De gemiddelde opgegeven ontslagvergoeding bedroeg € 215 284.

- Worden de ontslagvergoedingen buiten beschouwing gelaten, dan zijn er 2002 functionarissen met een beloning boven het normbedrag (over 2006 waren dat er 1115). De gemiddelde totale beloning van deze functionarissen bedroeg over 2007 € 202 644.

Opvallend is dat het aantal meldingen dit jaar aanzienlijk hoger is dan vorig jaar.
Bij nadere beschouwing blijkt dat de verhogingen van het aantal meldingen dit jaar uitsluitend voor rekening komt van het zorgveld. Zou het zorgveld geheel niet meedoen dan zou het aantal meldingen dalen van 620 naar 588. Het vermoeden bestaat dat de stijging in de zorgsector vooral is veroorzaakt doordat de Wopt pas dit jaar goed in de administratieve processen is ingebed. Bij inwerkingtreding van de Wopt in 2006 bestond er onduidelijkheid of het zorgveld naar de letter van de wet wel onder de Wopt zou vallen. Als gevolg daarvan heeft een groot aantal organisaties toen niet gemeld. In 2007 is met gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid de juridische onduidelijkheid weggenomen. Ondanks dat heeft de sector over 2006 kennelijk toch veel gevallen niet gemeld, die over 2007 wel gemeld zijn. Dat is gebleken in de rapportage van dit jaar. Wat hier mogelijk meespeelt, is dat vóór het van kracht worden van de Wopt in het zorgveld al een verplichting bestond om de salarissen van alleen bestuurders openbaar te maken. Het is niet onaannemelijk dat men vorig jaar per abuis heeft verondersteld dat de Wopt ook enkel betrekking zou hebben op bestuurders en dat deze omissie dit jaar is rechtgezet.

Voor gespecificeerde analyses van de beloningen in het zorgveld verwijs ik naar de bij deze brief gevoegde VWS rapportage met toelichting.[1] Ik benadruk hierbij dat de analyse van het ministerie van VWS enkel de bestuurders in de zorg betreft terwijl de Wopt-rapportage verder gaat dan dit.

De VWS-analyse is zoveel mogelijk hetzelfde opgezet als die over het verslagjaar 2006. Door een iets gewijzigde uitvraag van gegevens zijn enkele aanpassingen noodzakelijk gebleken.

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

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Meta-analyse Topinkomensonderzoeken

1 Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie van de Wopt zijn er de afgelopen tijd drie onderzoeken uitgevoerd, namelijk:

1. *Topinkomens in de (semi)publieke sector*
   Dit is een onderzoek waarbij organisaties in de (semi)publieke sector worden verzocht vrijwillig inkomensgegevens over topfunctionarissen binnen hun organisatie te verstrekken. Het onderzoek biedt inzicht in loonontwikkeling in de diverse (semi)publieke sectoren.
2. *Analyses op ABP-gegevens*
   Op het integrale geanonimiseerde bestand van verzekerden bij het ABP over de jaren 1998-2007 is gekeken naar het aantal overheidsmedewerkers met een inkomen vanaf 85% van het gemiddelde ministersalaris.
3. *Wopt-rapportage*
   Deze rapportage bestaat uit het overzicht van de functionarissen in de (semi)publieke sectoren die een hoger belastbaar jaarinkomen hebben dan het normbedrag dat is gebaseerd op het gemiddelde belastbaar jaarinkomen van ministers.
   Deze notitie neemt de onderzoeksuitkomsten van de drie onderzoeken in beschouwing en beschrijft de overkoepelende conclusies. Hieraan vooraf is het goed duidelijk inzicht te hebben in de verschillen tussen de onderzoeken die de mogelijkheden voor één op één vergelijkingen beperken.

2 Verschillen tussen onderzoeken

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de onderzoeken die van invloed zijn op de onderlinge vergelijkbaarheid van de onderzoeken, namelijk het loonbegrip en de volledigheid van de cijfers als gevolg van verschil in deelnameverplichting.

Loonbegrip

De drie onderzoeken hanteren allemaal een ander loonbegrip. In het topinkomensonderzoek is gevraagd naar het belastbaar jaarinkomen van topfunctionarissen in het hoogste leidinggevend orgaan binnen de organisatie, dat is belast met de dagelijkse leiding. Als ondergrens is € 60.000,- gehanteerd. Het ABP beschikt niet over het belastbaar jaarinkomen, maar registreert het pensioengevend voltijdjaarinkomen. De inhoud van deze begrippen kan verschillen, te meer om dat het ABP in 2004 de pensioengrondslag heeft gewijzigd. De Wopt hanteert ook het belastbaar jaarinkomen als inkomensbegrip.

Deelname

Deelname aan het topinkomensonderzoek was vrijwillig. In het kader van het onderzoek is een groot aantal organisatie uit de (semi)publieke sector aangeschreven met het verzoek gegevens te verstrekken. Dit waren zij echter niet verplicht. De Wopt-rapportage heeft ook betrekking op (semi)publieke sector. Melding van topinkomens is verplicht, maar er is in de wet geen sanctie opgenomen. Echter het niet nakomen van de wet krijgt vaak wel media-aandacht, waardoor voldoen aan de verplichtingen van de Wopt gewaarborgd wordt. Nadeel van de Wopt-rapportage is dat alleen de inkomens die boven het normbedrag uitstijgen, gemeld dienen te worden. Hierdoor is er geen zicht op de groep die zich net onder de salarisnorm bevindt.
De cijfers van het ABP betreffen een integraal overzicht. Hierdoor is het bestand compleet. Nadeel is wel dat alleen de overheidssectoren in het bestand zijn opgenomen.

3 Normbedrag Wopt

Het normbedrag voor de Wopt wordt vastgesteld aan de hand van het gemiddelde ministersalaris. De berekening hiervan geschiedt na het afsluiten van het jaar. De norm voor 2008 wordt dus in 2009 vastgesteld. Het gemiddelde ministersalaris is echter aan schommelingen onderhevig. Deze schommelingen worden veroorzaakt door bijvoorbeeld het aantreden van een nieuwe ministersploeg, waardoor individuele effecten optreden als wijzigingen in representatie- en onkostenvergoeding.

Gevolg van deze schommelingen is dat het normbedrag voor de Wopt ook kan fluctueren. Zo was voor 2006 het normbedrag € 171.000,-. Daling van het inkomen bij het uitvoeren van dezelfde functie is niet gebruikelijk. Toch is het normbedrag door omstandigheden in 2006 iets lager uitgekomen namelijk op € 169.000,-.

Voor werkgevers maakt deze neerwaartse flexibiliteit en de retrospectieve bepaling van de norm het lastig om het loon van topfunctionarissen onder de norm te houden. Aangezien de schommeling in het gemiddelde ministersalaris weinig zegt over de inkomensstijging van topfunctionarissen en geen verband houdt met het beoogde beleid, zou een meer

voorspelbare ontwikkeling van de norm de voorkeur genieten.

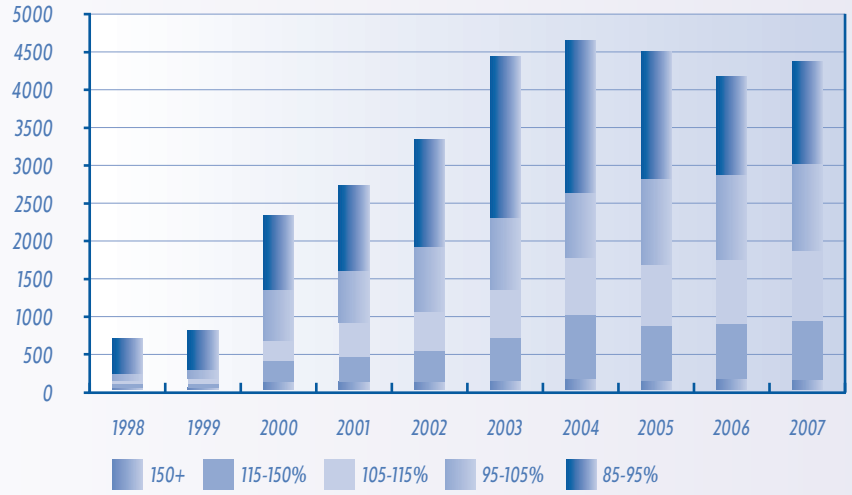
4 Ontwikkelingen topinkomens

Het topinkomensonderzoek en de analyses op het ABP bestand bieden beiden zicht op de ontwikkelingen van topinkomens, zij het wel op verschillende wijzen.

Aantal topinkomens

Doordat gebruik is gemaakt van het integrale gegevensbestand van het ABP bieden de analyses hierop het beste zicht op de ontwikkeling van het aantal functionarissen met een topinkomen. Om de hierboven beschreven problemen met de fluctuaties in het ministersalaris te vermijden, is ervoor gekozen om de ontwikkeling van het ministersalaris over de gehele periode te middelen en een constante groei per jaar te hanteren.

Figuur 1 ***Ontwikkeling aantal topinkomens bij constante groei ministersalaris***



Uit deze analyse blijkt dat er in de periode 1998 t/m 2004 sprake is van een duidelijke opwaartse trend in het aantal topinkomens. In 2005 en 2006 buigt deze af, om in 2007 weer te stijgen. Het niveau blijft echter onder het niveau van 2004. Dit kan het gevolg zijn van de media-aandacht die rond 2005 oplaaide en de instelling van de Wopt die daaruit voortkwam. De stijging van 2006 op 2007 kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan de toename van het aantal organisaties dat gevolg gaf aan de meldingsplicht en de daling van de Wopt-norm in 2007 ten opzichte van 2006. De Wopt is echter nog pas kort van kracht. Duidelijkheid over de trend op lange termijn is nu nog niet te geven. Hiervoor zal een langere periode bekeken moeten worden.

Hoogte van de topinkomens

Het topinkomensonderzoek laat zien dat de hoogte van de topinkomens in (semi)publieke sector sinds 2002 niet extreem gestegen zijn. Rekening houdend dat de cijfers gebaseerd zijn op een vrijwillige opgave van organisaties over het inkomensniveau van hun topfunctionarissen, waardoor het risico bestaat dat het beeld vertekend is, is er voldoende indicatie om te stellen dat het inkomensniveau van topfunctionarissen binnen de (semi)publieke sector de afgelopen jaren niet sterk is gestegen. Ten opzichte van 2002 is het gemiddelde inkomen van topfunctionarissen in 2007 4,8% hoger. Voor een periode van 5 jaar is deze stijging gering, zeker indien gecorrigeerd wordt voor de inflatie. Ook laten de afzonderlijke metingen, waarbij individuele inkomensgegevens van twee opvolgende jaren met elkaar zijn vergeleken[1], niet een sterke stijging van het inkomensniveau van topfunctionarissen zien.

Dit beeld wordt bevestigd door de analyses op de ABP-bestanden. Die laten zien dat functionarissen die gedurende twee achtereenvolgende jaren een topinkomen verdienen, bestaande toppers, in de meeste gevallen een inkomensontwikkeling van 0-5% doormaken. Daarbij geldt dat de hoogste inkomensgroepen relatief de laagste inkomensstijging

1 *Hierbij gaat het om de gemiddelde stijging in het inkomen van individuen van bijvoorbeeld 2006 op 2007. Per respondent is een percentage berekend dat de ontwikkeling in belastbaar jaarinkomen weergeeft. Het gemiddelde van alle percentages per individu geeft de totale ontwikkeling voor het betreffende jaar weer.*

genieten. De zogenaamde nieuwe toppers, mensen die alleen in het tweede jaar een topinkomen verdienen, hebben doorgaans een grotere inkomensontwikkeling. Het is dus niet zo dat zij geleidelijk naar een topinkomen gegroeid zijn, maar een grotere sprong maken op het moment dat zij op een topfunctie komen. Op zich is dit niet verrassend omdat er in veel van de gevallen sprake is van een promotie.

5 Gevolgen van de Wopt

De invoering van de Wopt zou theoretisch gezien verschillende ongewenste gevolgen kunnen hebben. Twee worden in het navolgende toegelicht.

Geen opdrijvend effect

De keuze voor het openbaar maken van inkomensgegevens is gemaakt vanuit de optiek van transparantie. Deze transparantie kan twee kanten op werken. Enerzijds is de gewenste uitwerking van de transparantie dat inzichtelijk wordt gemaakt welk inkomen topfunctionarissen verdienen, zodat dit gerelateerd kan worden aan de zwaarte van de functie en de legitimiteit van het financieren van dat salaris vanuit publieke middelen. Indien de functie de hoogte van het inkomen niet legitimeert, ligt het voor de hand dat er een correctie plaatsvindt. De Wopt zou dan een drukkend effect van het topinkomen tot gevolg hebben.
Anderzijds maakt transparantie van inkomens van topfunctionarissen echter ook eventuele verborgen inkomensongelijkheid inzichtelijk. Vanuit de gedachte van gelijk werk, gelijk loon zou dit ertoe kunnen leiden dat topfunctionarissen met een relatief laag inkomen voor dezelfde werkzaamheden de Wopt-rapportage als legitimering voor een loonstijging kunnen zien. De Wopt zou dan het ongewenste gevolg kunnen hebben dat het aantal topinkomens toeneemt, terwijl het drukkende effect juist gewenst was.

Een opdrijvend effect zou er in het topinkomensonderzoek toe hebben geleid dat het gemiddelde inkomensniveau van topfunctionarissen aanzienlijk zou zijn gestegen. Zoals eerder aangeven is voor dit opdrijvende effect geen aanwijzing gevonden in de uitgevoerde onderzoeken.

Concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag niet aangetoond

Het trekken van een grens heeft vaak tot gevolg dat de grens wordt opgezocht. Hetzelfde is het geval bij het stellen van een inkomensnorm. Teneinde te voorkomen openheid van zaken te geven omtrent het inkomensniveau van topfunctionarissen, kiezen werkgevers (en werknemers) ervoor tegen de norm aan te gaan zitten. Volgens de norm verdienen de topfunctionarissen dan net geen topinkomen en zijn daarom dan ook niet verplicht het inkomen in de openbaarheid te brengen.

Eerder is reeds de fluctuatie in de normstelling voor de Wopt toegelicht. Omdat het niet gebruikelijk is te veronderstellen dat het salaris naar beneden wordt bijgesteld, is het aannemelijk te veronderstellen dat werkgevers (en werknemers) bij het vaststellen van het salaris voor 2007 uit gegaan zijn van een norm die hoger ligt dan de norm voor 2006. Feit is echter dat de norm voor 2007 iets lager uitvalt. Stel werkgevers zouden ervoor gekozen hebben het salaris van topfunctionarissen ter hoogte van de oude norm vast te zetten ervan uitgaande dat dit bedrag onder de nieuwe norm zou liggen. Doordat de norm lager uitvalt zijn deze werkgevers alsnog verplicht de topinkomens te publiceren.

Deze situatie stelt het ministerie in staat te bezien of de Wopt leidt tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag.

Analyse van de Wopt-rapportages van 2006, 2007 en 2008

Jaar	*2006* (gegevens uit Wopt rapportage over 2005)	*2007* (gegevens uit Wopt rapportage over 2006)	*2008* (gegevens uit Wopt rapportage over 2007)
Normbedrag	158.000	171.000	169.000
Gemiddeld (exclusief ontslaguitkering)	180.783	202.957	202.644
Mediaan	179.804	193.795	190.648
Maximum	900.095	584.000	847.796
Meldingen (excl. ontslagvergoeding)	1.080	1.115	2.002
Respons	93%	94%	97%

De bevindingen in 2006:
- 183 organisaties hebben aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning over 2005 uitsteeg boven het gemiddeld ministersalaris;
- Door deze 183 organisaties zijn 1542 functionarissen aangemeld;
- Als de ontslagvergoeding buiten beschouwing wordt gelaten betreft het 1080 functionarissen;
- Deze 1080 functionarissen hebben over 2005 een gemiddelde beloning van € 180 783 ontvangen.

De bevindingen in 2007:
- In totaal hebben 384 organisaties aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning over 2006 uitsteeg boven het gemiddeld ministersalaris. De stijging ten opzichte van 2006 wordt voornamelijk veroorzaakt door de opname van het zorgveld in de rapportage.
- Door deze 384 organisaties zijn in totaal enkele 374 functionarissen aangemeld. In de rapportage over 2005 waren dit 1542 functionarissen. De daling van het aantal functionarissen wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van het aantal meldingen in verband met ontslagvergoeding.
- De gemiddelde opgegeven ontslagvergoeding bedroeg € 217 881. Als de ontslagvergoedingen buiten beschouwing worden gelaten zijn er 1115 functionarissen. Deze 1115 functionarissen hebben in 2006 een gemiddelde beloning van € 202 957ontvangen.

De bevindingen in 2008:
- In totaal hebben 525 organisaties aangegeven dat zij functionarissen in dienst hadden van wie de totale beloning over 2007 uitsteeg boven het normbedrag.
- Door deze 525 organisaties zijn in totaal 2183 functionarissen aangemeld. 81 (4%) daarvan betreft meldingen door overheidsorganisaties (Rijk, provincie, gemeente).
- De stijging van het aantal functionarissen wordt voor een deel veroorzaakt door daling van het normbedrag.
- De gemiddelde opgegeven ontslagvergoeding bedroeg € 215 284. Worden de ontslagvergoedingen buiten beschouwing gelaten, dan zijn er 2002 functionarissen met een beloning boven het normbedrag. De gemiddelde totale beloning van deze functionarissen bedroeg over 2007 € 202 644.

Opvallend is dat het aantal meldingen in 2008 aanzienlijk hoger is dan de voorgaande jaren. Bij nadere beschouwing blijkt dat de verhoging van het aantal meldingen dit jaar uitsluitend voor rekening komt van het zorgveld. Zou het zorgveld geheel niet meedoen, dan zou het aantal meldingen dalen van 620 naar 588. Het vermoeden bestaat dat de stijging in de zorgsector vooral is veroorzaakt doordat de Wopt pas in 2008 goed in de administratieve processen is ingebed[2]. Bij inwerkingtreding van de Wopt in 2006 bestond er onduidelijkheid of het zorgveld naar de letter van de wet wel onder de Wopt zou vallen. Als gevolg daarvan heeft een groot aantal organisaties toen niet gemeld. In 2007 is met gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid de juridische onduidelijkheid weggenomen. Ondanks dat heeft de sector over 2006 kennelijk toch veel gevallen niet gemeld, die over 2007 wel gemeld zijn. Dat is gebleken in de rapportage van 2008. Wat hier mogelijk meespeelt, is dat vóór het van kracht worden van de Wopt in het zorgveld al een verplichting bestond om de salarissen van alleen bestuurders openbaar te maken. Het is niet onaannemelijk dat men vorig jaar per abuis heeft verondersteld dat de Wopt ook enkel betrekking zou hebben op bestuurders en dat deze omissie dit jaar is rechtgezet.

Hoewel het aantal meldingen in 2008 bijna verdubbeld is, wordt dit niet veroorzaakt door de verlaging van de norm, maar door de zorgsector. Exclusief de zorgsector zou het aantal meldingen dalen. Er is niet gebleken dat de Wopt leidt tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag.

6 Conclusie

De conclusies op basis van de drie onderzoeken zijn:
- Een meer voorspelbaar normbedrag voor de Wopt is wenselijk.
- De ontwikkeling in het aantal topinkomens was aanzienlijk. In 2005 buigt deze om. In 2007 is er weer een stijging. Het niveau blijft echter onder het niveau van 2004. Of de ombuiging van de opwaartse trend blijvend is, moet uit analyses in de komende jaren blijken.
- De stijging in de hoogte van de topinkomens is de afgelopen jaren beperkt gebleven.
- Er is geen aanwijzing dat de Wopt een opdrijvend effect op de topinkomens heeft.
- Niet is gebleken dat de Wopt leidt tot concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag.

Gevolgen voor de top

Effecten van het topinkomensbeleid op de werving en het behoud van topambtenaren

Voorwoord

Achterliggend onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). Dit onderzoek vormt, samen met het vrijwillige onderzoek topinkomens, de analyse van de ABP bestanden en de Wopt rapportage over 2007 de basis voor de evaluatie.

De andere drie onderzoeken leveren cijfers, op basis waarvan een objectief beeld over wat in werkelijkheid gebeurt, gevormd kan worden. Dit onderzoek betreft het verkrijgen van zowel objectieve als subjectieve informatie. De subjectieve informatie kan helpen om een beeld te krijgen van wat er achter de cijfers schuil gaat, en in hoeverre cijfers en waarde oordelen met elkaar overeenkomen. Het gaat hierbij voor een groot deel om de bekendheid met en de beeldvorming over het topinkomensbeleid bij (potentiële) topfunctionarissen.

Er wordt getracht een antwoord te vinden op de vraag of de wervingskracht en het vermogen topfunctionarissen te behouden negatief danwel positief beïnvloed wordt door beleidsmaatregelen als openbaarmaking en normering van de topinkomens.

Conclusie

Ter beantwoording van de beleidsvraag “Wat is de bekendheid en wat is het effect van het topinkomensbeleid op de positie van de overheid op de arbeidsmarkt voor topambtenaren?” is een onderzoek uitgevoerd onder werknemers uit de (semi)publieke sector en de marktsector. De netto respons voor dit onderzoek bedraagt 54.7%. Het onderzoek gaat in op vijf onderzoeksvragen. Per vraag volgen hieronder in het kort de uitkomsten.

Vraag 1: Wat is de bekendheid van het topinkomensbeleid?
Hoewel men met name de hoofdlijn van het beleid lijkt te kennen, heeft de meerderheid van de respondenten wel een idee bij het topinkomensbeleid dat gevoerd wordt. De commissie Dijkstal is minder bekend. Van alle respondenten kent 42.3% de commissie of heeft er wel eens van gehoord. Ook hier geldt dat de respondenten vooral de hoofdpunten uit het advies blijken te kennen.

Vraag 2: Wat is de beeldvorming over het topinkomensbeleid?
De houding van respondenten ten aanzien van het topinkomensbeleid is redelijk positief, al verschillen zij soms van mening. Het geven van transparantie is voor een ruime meerderheid van de respondenten een goede wijze om de beloning in de (semi)publieke sector inzichtelijk te maken. Ook is het voor een aanzienlijk – maar duidelijk kleiner – deel van de respondenten niet vreemd wanneer het salaris van de minister-president in de publieke sector als maximum wordt gehanteerd. Over de vraag of dit maximum ook van toepassing moet zijn in de semi-publieke sector zijn de meningen verdeeld.

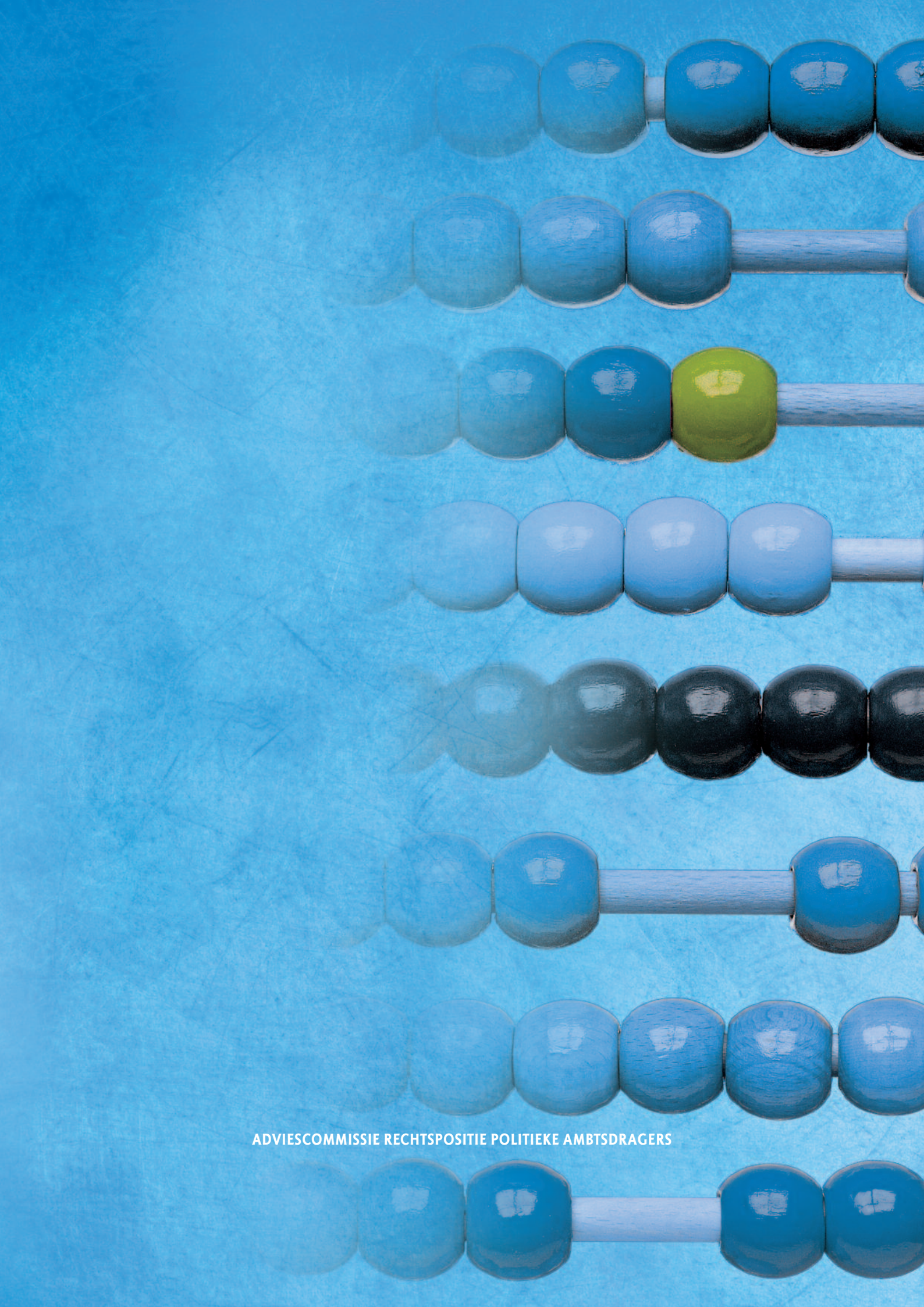
Ditzelfde geldt voor de vraag of het reëel is dat topfunctionarissen in de publieke sector minder geld verdienen dan zij in de marktsector zouden ontvangen. Het lijkt erop dat de respondenten met name belang hechten aan een eerlijk salaris voor het werk dat zij uitvoeren. Wat een reëel salaris is, blijft onduidelijk.

Vraag 3/4: Wat is het effect van het topinkomensbeleid op de wervingskracht van de overheid met betrekking tot topfunctionarissen en het vermogen van de overheid topfunctionarissen te behouden?
Uit dit onderzoek blijkt dat de primaire arbeidsvoorwaarden, hoewel belangrijk, niet de belangrijkste factor is bij het kiezen van werk. Ook vormt het niet de belangrijkste reden om op zoek te gaan naar een andere baan. De wijze van het besturen van de organisatie, de stijl van leidinggeven en de resultaatgerichtheid van de organisatie zijn belangrijke redenen om te vertrekken. De inhoud van het werk, mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid en loopbaanontwikkelings-mogelijkheden zijn juist pullfactoren geweest voor instromers. Er zijn dus andere manieren om mensen te binden aan de organisatie dan een hoog salaris.

Toch is een meerderheid respondenten van mening dat de overheid topfunctionarissen een concurrerend salaris moet bieden. Een maximering van het inkomen kan er dus toe leiden dat topfunctionarissen overstappen naar de marktsector. Hierdoor bestaat het risico van kwaliteitsverlies bij de ambtelijke top. De hogere inkomensgroepen en ambitieniveaus zijn negatiever gestemd als het gaat om de verwachte gevolgen van het topinkomensbeleid. De hoogste groepen zijn, met een minder negatieve stemming, hierbij wel een uitzondering.

Vraag 5: Wat is het (door de respondenten zelf ingeschatte) eigen gedragseffecten van het topinkomensbeleid?
De aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector is in verhouding tot de markt niet altijd even gunstig. Een grote groep denkt op de markt betere carrièremogelijkheden te vinden. Mensen met een hoger ambitieniveau zien dit ook zo. Het is echter niet zo dat respondenten hierdoor ook gelijk verwachten bij een private organisatie meer loon naar werken te krijgen. Hierover zijn de meningen verdeeld.

Ondanks de aantrekkelijkheid van de markt is een aanzienlijk deel van de respondenten bereid een topfunctie in de (semi)publieke sector te vervullen. Alleen is de bereidheid onder mensen met een hoger ambitieniveau lager. Zij vinden naar verhouding vaker dat het openbaar maken van het salaris een belemmering vormt voor het accepteren van een topfunctie.



ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS