

Vergaderjaar 2008–2009

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2008

In antwoord op de brief van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 september jl. en in vervolg op het Algemeen Overleg met uw Kamercommissie van 4 september jl. (28 479, nr. 37) doe ik u hierbij toekomen de nadere onderbouwing van de keuzes ten aanzien van de gekozen beloningsregimes voor de verschillende – in het overzicht bij mijn brief aan u van 27 juni jl. (TK 28 479 nr. 36) – genoemde semipublieke sectoren, alsmede de stand van zaken. Aan het begin van de brief geef ik een korte samenvatting van de inzet van het kabinet zoals uiteengezet tijdens het Algemeen Overleg.

Korte samenvatting inzet kabinet

De inzet van het kabinet is om de salarissen in de publieke en semipublieke sector te normeren en te maximeren. Zo staat het ook in het coalitieakkoord. Het kabinet is van mening dat organisaties die een publieke taak hebben en die gefinancierd worden met publiek geld, hun bestuurders ordentelijk behoren te betalen. Ordentelijk betekent: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Overigens moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden. Het is ons ernst om dit voor het gehele bestaande bouwwerk goed te regelen. Dat geldt dus voor de overheid, de zelfstandige bestuursorganen, publiek en privaat, en voor de semipublieke sector. Het kabinet neemt daarbij het coalitieakkoord als uitgangspunt, waarin staat dat het kabinet bij de normering uitgaat van het nieuwe salaris van ministers. Het nieuwe salaris van de minister is geformuleerd in het kabinetsstandpunt in reactie op het eerste advies van de commissie Dijkstal.

Ten aanzien van de afbakening van de semipublieke sector heeft het kabinet een groot deel van de adviezen van de commissie-Dijkstal op dit punt overgenomen. Er zijn vier criteria die een rol spelen: wettelijke taak,

publiek geld, publiek belang en concurrentie op de markt als contra-indicatie. Deze vier criteria geven al aan dat altijd sprake is van een weging. Het kabinet heeft de hele semipublieke sector aan de hand van deze vier criteria en dit heeft geleid tot het resultaat dat in mijn brief van 27 juni jl. is voorgesteld en in deze brief nog nader wordt toegelicht per onderscheiden deel van de semipublieke sector.

Op het normeringsbeleid zal worden toegezien en het zal indien nodig worden gehandhaafd. Sluitstuk van de normering wordt dat de bevoegdheid om salarissen boven het normbedrag toe te kennen wordt beperkt op grond van de wet. De bovenmatige beloningen zijn dan onverschuldigd betaald en kunnen worden teruggevorderd. De minister die het aangaat krijgt de bevoegdheid om door middel van een last onder dwangsom zowel de instelling als de werknemer te bewegen om gemaakte beloningsafspraken die niet voldoen aan de normeringswet te herzien en om met de wet in strijd zijnde betalingen daadwerkelijk terug te draaien. De wijze van toezicht en handhaving worden nog nader uitgewerkt.

Stand van zaken algemeen

Bij de beantwoording van de vraag welke sectoren voor wat betreft honoreringsvraagstukken tot de semipublieke sector behoren heeft het kabinet gekozen voor een methodische benadering. Gevraagd naar een stand van zaken in de betreffende sectoren moet worden opgemerkt dat thans de hoogte van de salariëring van bestuurders door de verschillende vakministers wordt besproken in contacten met hun sectoren. Het centrale probleem is, dat op dit moment de minister vaak niet de bevoegdheid heeft – vanwege het ontbreken van wetgeving terzake – om een salarisplafond dan wel een afdwingbare code met eveneens een salarisplafond voor te schrijven. Des te noodzakelijker is het dus om voortvarend het door het kabinet voorgestelde wettelijk kader te maken, waarmee het mogelijk wordt om aan de minister die het aangaat de noodzakelijke bevoegdheden toe te kennen.

OCW-sectoren

«Goed onderwijs, excellente wetenschap en een rijk cultureel leven zijn van vitaal belang voor onze maatschappij. Dat geldt voor terreinen als onze economie, de sociale samenhang, culturele uitwisseling, emancipatie en het persoonlijke welbevinden van individuen.»

Het kabinetsstandpunt kondigt voor alle OCW-sectoren het zwaarste regime van het salarismaximum aan, met uitzondering van de universitair medische centra.

In de uitwerking van dit regime wil de minister van OCW elementen betrekken als een evenwichtige beloningsverhouding tussen de deelsectoren en het voorkomen van een algehele opwaartse druk op salarissen door de introductie of handhaving van een maximum. Dit leidt mogelijk in sommige deelsectoren tot een maximumbeloning beneden de 130% van het huidige ministersalaris.

Onderwijssectoren

Alle deelsectoren in het onderwijs kennen rechtspersonen met een wettelijke taak. Qua financiering onderscheiden zich twee soorten instellingen: de bekostigde en de niet-bekostigde of aangewezen instellingen. De bekostigde instellingen worden voor het overgrote deel gefinancierd met publieke middelen. De mate van concurrentie met de marktsector is beperkt. De bekostigde instellingen vallen onder het regime van het salarismaximum.

De niet-bekostigde of -aangewezen instellingen ontvangen geen overheidsfinanciering. Voor deze instellingen wordt om die reden geen overheidsbemoediging met de bezoldiging van bestuurders voorgesteld.

Sector onderzoeksinstellingen

NWO, KNAW, KB en TNO zijn allemaal RWT's. NWO, KNAW en KB worden voor het overgrote deel gefinancierd met publieke middelen. TNO wordt voor rond de 33% gesubsidieerd door de rijksoverheid. Alleen bij TNO is sprake van concurrentie met de marktsector. Het kabinet rekent de sector onderzoeksinstellingen tot de semipublieke sector waarop het regime van het salarismaximum van toepassing is.

Landelijke publieke omroep en Wereldomroep

De landelijke publieke omroep bestaat uit een schakering van organisaties: de omroepverenigingen en de taakorganisaties (NOS, NPS, STER). De wereldomroep is een zelfstandige taakorganisatie. De verenigingen en taakorganisaties zijn aan te merken als RWT. De landelijke publieke omroep en Wereldomroep worden voor het grootste gedeelte bekostigd uit publieke middelen. Er is sprake van concurrentie met de marktsector. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het salarismaximum van toepassing is.

Erfgoedsector

De erfgoedsector bevat o.a. de 11 regionale historische centra (RHC's) en de circa. 20 rijksgesubsidieerde musea. RHC's zijn openbare lichamen en behoren tot de publieke sector. De rijksmusea zijn aangemerkt als RWT. Bij de rijksmusea is er in beperkte mate sprake van concurrentie met andere (gemeente-, provincie-, particuliere) musea. Rijksmusea worden voor het grootste deel uit publieke middelen gesubsidieerd en vallen om die reden onder het regime van het salarismaximum.

Kunstensector

De kunstensector is heel divers. Deelsectoren zijn podiumkunsten, beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, nieuwe media, film en amateurkunst. De mate waarin instellingen worden gesubsidieerd is zeer verschillend. De door het Rijk opgerichte fondsen verlenen op hun beurt subsidies op basis van eigen, door de minister van OCW goedgekeurde regelingen. Deze fondsen zijn RWT's. Hierbij geldt dat met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders het ministersalaris het maximum is.

Universitair Medische Centra's (UMC's)

De acht academische ziekenhuizen kennen een vergaande vorm van samenwerking met de (medische faculteit) van de universiteit: het UMC. De UMC's worden voor het overgrote deel gefinancierd uit middelen afkomstig van de ziektekostenverzekeringen. Een kleiner deel bestaat uit de rijksbijdrage van OCW bestemd voor onderwijs en onderzoek. Gezien het karakter van het UMC (in eerste instantie een zorginstelling) wordt aangesloten bij het beloningsregime voor de zorginstellingen «cure» te weten de beloningscode.

«Groen onderwijs» (ministerie van LNV)

Aan de hand van de criteria van de commissie-Dijkstal is geconcludeerd dat de groene onderwijsinstellingen tot de semipublieke sector behoren. Zo zijn alle onderwijsinstellingen op LNV-terrein RWT. Ook vertegenwoor-

digen genoemde onderwijsinstellingen een publiek belang. Daarbij spelen aspecten als toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit een belangrijke rol. Verder wordt het overgrote deel van de begroting van genoemde onderwijsinstellingen publiek gefinancierd. Tot slot speelt commerciële concurrentie bij het groene onderwijs en bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek in mindere mate.

Toetsing aan genoemde criteria rechtvaardigt de keuze voor het salarismaximum als beloningsinstrument. De minister van LNV sluit hiermee aan bij de keuzes van de minister van OCW die verantwoordelijk is voor het algemene onderwijsbeleid.

Energiesector (ministerie van Economische Zaken)

Binnen de regionaal geïntegreerde energiebedrijven is een onderscheid tussen de commerciële energieactiviteiten en het gereguleerde netbeheer. De netbeheerdersfunctie valt onder infrastructuur, zie aldaar.

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.

Drinkwaterbedrijven (ministerie van VROM)

De openbare drinkwatervoorziening in Nederland wordt beschouwd als een publiek belang. Wettelijk is vastgelegd dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden dienen te zijn. De drinkwaterbedrijven hebben een monopolie voor de levering van drinkwater in een daarbij vastgesteld gebied. Er is voor drinkwater geen sprake van concurrentie. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het salarismaximum van toepassing is.

Woningcorporaties (ministerie van VROM/WWI)

De woningcorporaties zijn bij de beoogde normering in de semipublieke sector betrokken op basis van het publiek belang dat zij dienen. Zij zijn werkzaam in het belang van de volkshuisvesting en hun vermogen heeft een in dat kader vastomschreven maatschappelijke bestemming. De toedeling van de woningcorporaties naar het regime van de sectorale beloningscode is gebaseerd op de positie die zij innemen ten opzichte van de overheid. Om meerdere redenen ligt een toedeling naar een van de beide andere regimes niet voor de hand. Zo kan het regime met een salarismaximum op ministersniveau als niet passend worden geacht, omdat de bekostiging van de corporaties niet uit publieke middelen komt. Toedeling naar het openbaarmakingsregime zou echter evenmin logisch zijn, gegeven het feit dat het merendeel van de activiteiten van de corporaties plaatsvindt buiten commerciële concurrentie. Zij opereren slechts voor een beperkt deel (bijvoorbeeld bij de bouw van koopwoningen) in een commerciële marktomgeving.

Voor het vaststellen van de beloning van bestuurders in deze sector is in 2004 de adviesregeling Izeboud geïntroduceerd. Deze is uitgangspunt bij de beloning van bestuurders. Afwijking van de code dient in de jaarverslaglegging te worden uitgelegd. Omdat het salarisbeeld over 2006 uitwees dat diverse bestuurders in dat jaar boven het niveau van de Izeboud-regeling werden beloond, heeft de minister voor WWI in december 2007 alle corporaties aangeschreven en daarbij uitdrukkelijke opgeroepen overschrijding van de code te voorkomen door deze bij nieuwe benoemingen

strikt toe te passen en niet het «leg uit» principe daaruit te hanteren om toch hoger te belonen.

Het ontbreekt de minister voor WWI thans aan adequaat instrumentarium om tegen overschrijding van de code te kunnen optreden. Bij brief van 21 december 2007 meldde zij uw Kamer dat het geven van een aanwijzing waarom uw Kamer bij motie verzocht (TK 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 18) in deze gevallen niet mogelijk is, omdat de geschetste handelwijze niet in strijd is met de Woningwet of het Besluit beheer sociale-huursector. Bij uitwerking van de kabinetsvoorstellen voor de normering zal de mogelijkheid van overschrijding van de plafonds in de sectorale beloningscodes echter wettelijk worden uitgesloten.

Zorgsector/Volksgezondheid en Jeugd en Gezin (VWS en J&G)

Voor de beleidsvelden van VWS en J&G heeft de commissie-Dijkstal in het advies «Normeren en waarderen» diverse subsectoren onderscheiden. Voor het zorgveld hebben de bewindslieden van VWS, respectievelijk voor het jeugdzorgveld heeft de minister voor J&G, de voorstellen van de commissie marginaal getoetst: zijn er redenen om af te wijken van hetgeen de commissie adviseerde? Daar bleek voor slechts twee subsectoren aanleiding toe.

Kennisinstituten zorg

Voor de kennisinstituten zorg was de nadere afweging dat hun situatie zo dicht aanligt bij die van de universiteiten, dat het logisch is om daar eenzelfde regime voor te laten gelden. En de logica gebiedt ook dat een relatief kleinere sector zich aanpast aan bij de relatief grotere. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het salarismaximum van toepassing is.

Zorgverzekeraars

Voor de zorgverzekeraars valt de nadere afweging van het kabinet anders uit dan die van de commissie-Dijkstal op grond van een aantal overwegingen. De zorgverzekeraars worden op grond van die nadere overwegingen niet tot de semipublieke sector gerekend. Een overweging was dat zorgverzekeraars op een markt werken waar serieuze concurrentie bestaat over het marktaandeel. Ook valt een substantieel deel van de activiteiten van de zorgverzekeraars buiten het semipublieke domein.

Ter toelichting op dat laatste punt zij er op gewezen dat zorgverzekeraars meer verzekeren dan alleen het basispakket op grond van de ZVW. Zij bieden ook aanvullende verzekeringen voor ziektekosten aan, waarin ook reis- en annuleringsverzekeringen kunnen worden opgenomen. En zij bieden werkgevers ook hun diensten aan door het verzekeren van de kosten van ziekteverzuim. Annex daaraan kunnen werkgevers bij zorgverzekeraars ook diensten afnemen om het verzuim te verminderen dan wel te voorkomen.

Daar komt tot slot nog bij dat hun werkzaamheden zodanig afwijken van hetgeen gebruikelijk is in de semipublieke sectoren, dat er moeilijk goede referentiegroepen binnen de semi-publieke sector te vinden zijn om hun honorering tegen af te zetten. Die referentiegroep zou dan toch buiten de semi-publieke sector moeten worden gezocht. Hoewel dat op zich op te lossen valt bij de keuze voor het regime van de coderegeling, leidde de combinatie met de twee eerdergenoemde overwegingen tot de de beslissing de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector te rekenen. Transparantie over de individuele inkomens van de leden van de raden van toezicht en van die van de raden van bestuur acht het kabinet evenwel toch gewenst. Dus daar zal een voorziening voor worden getroffen.

De zorgsector is bezig om de twee al bestaande salarisadviesregelingen (één van de koepel van toezichthouders NVTZ en één van de koepel van bestuurders NVZD) om te vormen tot één salarisadviesregeling. Die nieuwe, gezamenlijke regeling willen zij mede vormgeven met een oog op de vereisten die de commissie-Dijkstal aan de coderegeling verbindt. Naar verwachting ligt er dus bij de komende inwerkingtreding van de beoogde Wet Normering topinkomens in de semipublieke sector al meteen een opvolger van de huidige twee codes voor de zorginstellingen. Die nieuwe, gezamenlijke code kan meteen aan de vereisten in die wet worden getoetst.

Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen (DJI) (Ministerie van Justitie)

Het personeel werkzaam bij de Justitiële Jeugdinrichtingen valt onder dezelfde CAO als die van het jeugdzorgveld. Om deze reden is ook ten aanzien van de topinkomens aangesloten op het J&G veld. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het salarismaximum van toepassing is.

Openbaar vervoer (ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Taxivervoer, scheepvaart en luchtvaartmaatschappijen

Deze sectoren houden zich vrijwel uitsluitend bezig met activiteiten die op grond van de eerdergenoemde criteria niet tot de semipublieke sector gerekend dienen te worden.

Ten aanzien van het stad- en streekvervoer en spoorvervoer is het kabinet voornemens om alleen die onderdelen aan normering te onderwerpen, waarvan het aandeelhouderschap (deels) bij de staat berust.

Infrastructuur

Prorail (ministerie van Verkeer en Waterstaat)

De minister van VenW is namens de staat belast met het aandeelhouderschap in ProRail. De minister van VenW stelt het beloningsbeleid voor de leden van de Raad van bestuur vast. De beloningen voor de leden van de Raad van bestuur worden jaarlijks opgenomen in het jaarverslag van ProRail. Ten aanzien van de normering wordt aangesloten bij het voorgestelde beloningsregime voor de staatsdeelnemingen waarvan de minister van Financiën namens de staat aandeelhouder is.

Havenbedrijven en luchthavenexploitanten

Voor zover deze organisaties staatsdeelnemingen zijn worden zij aldaar besproken.

Energiebeheer (ministerie van Economische Zaken)

Voor zover het bij energiebeheer gaat om staatsdeelnemingen worden zij aldaar besproken.

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 Alge-

mene Vergadering van Aandeelhouders het door de Raad van Commissarissen voorgestelde beloningsbeleid dient vast te stellen.

Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ministerie van Economische Zaken)

Er zijn vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen, die mede door het Rijk worden bekostigd en eveneens vallen onder de categorie staatsdeelnemingen. Het publieke belang, de publieke bekostiging en het ontbreken van commerciële concurrentie maken dat deze organisaties vallen onder een salarismaximum van het nieuwe ministersalaris.

Medefinancieringsorganisaties (ministerie van Buitenlandse Zaken)

De medefinancieringsorganisaties (MFO's) zijn privaatrechtelijke instellingen die in belangrijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd, waardoor het regime van het salarismaximum op het nieuwe ministersalaris wenselijk wordt geacht

Staatsdeelnemingen vallend onder de minister van Financiën

Zoals ik in mijn brief van 27 juni aankondigde, is het kabinet voornemens de normeringssystematiek toe te passen op alle staatsdeelnemingen; zowel op de deelnemingen die vallen onder de door de commissie-Dijkstal genoemde sectoren, als op alle andere deelnemingen. Daarmee krijgt de normering een grotere reikwijdte dan het voorstel van de commissie Dijkstal.

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. Dit kan voor sommige deelnemingen leiden tot een bijgesteld beloningsbeleid, waarbij voor enkele deelnemingen een salarismaximum op het (nieuwe) ministersalaris of zelfs daaronder wordt voorzien. Het beoordelingskader kan voor andere deelnemingen leiden naar een beloningsbeleid waarin een beloningsplafond wordt vastgesteld dat daar beredeneerd van afwijkt. Waar in de bijlage bij mijn brief bij de deelnemingen het regime «code» wordt voorgesteld, is dus bedoeld aan te geven (zoals voetnoot 7 in die brief reeds verwoordt) dat de normering plaatsvindt via de privaatrechtelijke aandeelhoudersrelatie waarbij een beloningsbeleid wordt vastgesteld. Het salarisplafond in het beloningsbeleid voor een deelneming kan dus, anders dan doorgaans het geval zal zijn in een sectorale code, wel degelijk op of onder het ministersalaris liggen. De minister van Financiën zal u inzicht geven in (de onderbouwing van) het beloningsbeleid voor de afzonderlijke deelnemingen waarvan hij aandeelhouder is. Daartoe zijn inmiddels ook procedurele afspraken gemaakt met de Vaste Kamercommissie Financiën. Voor staatsdeelnemingen waarvan het aandeelhouder-

schap is belegd bij andere ministers zal een vergelijkbare aanpak worden gevolgd.

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