

Vergaderjaar 2005–2006

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2005

In het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft de commissie enige opmerkingen gemaakt en enige vragen gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Ik ben verheugd met de snelheid waarmee de commissie haar voorbereidend onderzoek naar dit voorstel van wet heeft willen doen. Ik waardeer de inspanning die uw Kamer wil verrichten om het voorstel van wet in werking te laten treden per 1 januari 2006, zodat in de in 2006 over 2005 op te stellen jaarrekeningen en jaarverslagen uitvoering kan worden gegeven aan de met het voorstel van wet beoogde openbaarheid van topinkomens.

De leden van de fractie van PvdA hebben gevraagd naar de actuele stand van zaken van de maatregelen om overregulering in het zorgveld te voorkomen, als gevolg van het aannemen van het amendement Kant en De Pater-van der Meer.

Ik heb over het aangenomen amendement overleg gevoerd met mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De stand van zaken is dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nog bezig is om de gevolgen van het aannemen van het amendement Kant en De Pater-van der Meer te inventariseren. Wel is duidelijk dat voor het jaarverslag-2005 de regels in ieder geval dezelfde blijven als ze nu zijn.

Voorts hebben de leden van de fractie van de PvdA gewezen op het bestaan van diverse (belonings)codes in zorg- en onderwijssectoren, voor goede doelen organisaties en voor Woningcorporaties. De leden vroegen zich af of naast deze codes nog andere codes vigeren en in hoeverre bekend is welke codes er nog in voorbereiding zijn. Verder wezen deze leden op de toezegging dat de Kamer een notitie zal ontvangen over good governance. Zij vroegen naar de verhouding tussen dit traject en andere relevante procedures.

Ik kan u geen limitatieve opsomming geven van alle reeds bestaande of

nog in ontwikkeling zijnde codes, omdat codes niet centraal geregistreerd worden. Beloningscodes zijn relatief nieuwe instrumenten die in diverse sectoren en in diverse vormen worden toegepast met het oogmerk om beloningsbeleid nader vorm te geven. Ik kan niet uitsluiten dat elders initiatieven ontplooid worden om tot een beloningscode te komen. Wel kan ik aangeven welke codes, naast de reeds genoemde, mij bekend zijn. In de eerste plaats is dat de code Tabaksblad, die geldend is voor de beursgenoteerde «open» NV's en die door de minister van Financiën gehanteerd wordt bij de beoordeling van het beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen. Verder kan ik noemen het beloningsbeleid zoals dat door mij ontwikkeld wordt naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal. Dat beleid gaat weliswaar verder dan een code, maar in essentie worden dezelfde doelstellingen nagestreefd.

Op dit moment is er veel aandacht voor beloningen. Maar een goed beloningsbeleid, al dan niet inhoud gegeven met een beloningscode, is slechts een onderdeel van goed bestuur. Door het opnemen van de beloningscodes in een breder verband kan worden gewaarborgd dat instellingen zorgvuldig blijven handelen en alert blijven, ook wanneer de publieke aandacht voor beloning wat zou afnemen. Om deze reden zal ik in het beloningsbeleid instrumenten als beloningscodes uitdrukkelijk presenteren als onderdeel van een breder beleid dat ik samenvat met de term «good governance». Eind december zal ik, in de brief waarmee ik invulling geef aan de motie Bakker¹, tevens de hoofdlijnen van het good governance programma schetsen. In het voorjaar zult u vervolgens de gedetailleerde uitwerking van het totale good governance programma ontvangen.

De leden van de PvdA fractie gaven een overzicht van een aantal deeldossiers over beloningsbeleid. Zij vroegen of dit overzicht compleet is en verzochten aan te geven op welke wijze overzicht en samenhang in het geheel is aan te brengen, met inbegrip van een tijdsplanning. Voorts vroegen deze leden waarom de aandacht zich lijkt te beperken tot de inkomens van eindverantwoordelijken en minder gericht is op hoge inkomens van andere professionals.

Ik ben mij ervan bewust dat, hoewel de principes van het beloningsbeleid tamelijk overzichtelijk zijn, dit beleid in al zijn geledingen en bij verschillende overheden, sectoren en instellingen behoorlijk complex uitwerkt. Bij meerdere gelegenheden heb ik er dan ook op gewezen dat dit geen eenvoudig dossier is, waar alle vraagstukken met één enkele maatregel kunnen worden opgelost. Er is tijd nodig om alle relevante onderdelen en dwarsverbanden goed na te gaan, alvorens kan worden overgegaan tot beleid en regelgeving. Die complexiteit is voor mij ook de reden geweest om voor bepaalde vraagstukken advies te vragen van een adviescommissie en ik sluit niet uit dat ik dat in de toekomst nogmaals zal doen. Tegelijkertijd is de ingewikkeldheid voor mij de aanleiding om extra alert te zijn op de samenhang van alle deeldossiers. Die bewaak ik nauwgezet. Met enige regelmaat informeert het kabinet het parlement over de genomen maatregelen en de samenhang daartussen. De meest recente brief hierover is in april 2005 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer gestuurd². Voor het gevraagde overzicht verwijs ik korthedshalve naar deze brief. Voor de tijdsplanning verwijs ik naar de eerder genoemde brief naar aanleiding van de motie Bakker.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de beperking van de aandacht tot de topinkomens van bestuurders wijs ik erop dat het kabinetsbeleid inzake topinkomens zich niet tot bestuurders beperkt. Zoals ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 9 oktober 2003³ reeds heb aangekondigd, geldt de in dit voorstel van wet geregelde openbaarmaking voor alle inkomens die uitstijgen boven het ministersalaris, ongeacht of de medewerker eindverantwoordelijke is of niet. Ook

¹ Motie van het lid Bakker c.s., Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 53.

² Kamerstukken II 2004/05, 30 111, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 29.

de voorstellen van de commissie Dijkstal zullen gelden voor alle ambtenaren in de publieke sector. Dat de aandacht in de media beperkt blijft tot bestuurders is wellicht verklaarbaar uit het feit dat gegevens over inkomens van anderen dan bestuurders niet openbaar zijn en daarom in het debat geen rol spelen. Onderhavig voorstel van wet beoogt daar verandering in te brengen.

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag of bepaalde categorieën zoals overheidsdeelnemingen, en meer bijzonder de energiebedrijven, onder het voorstel van wet zouden moeten worden gebracht. Deze leden erkenden dat de energiebedrijven niet uit publieke middelen worden gefinancierd, maar wezen op het feit dat het leveren van energie van oudsher een collectieve voorziening was. Daarnaast betwijfelden deze leden of de inzet en ambitie van de overheid in aandeelhoudersvergaderingen voldoende alternatief bieden voor toepassing van deze wet. Genoemde leden vroegen of uitbreiding van de wet naar deze onderdelen van de semi-publieke sector in de rede ligt.

Ik wijs er om te beginnen op dat een overheidsdeelneming onder de werking van de wet valt, wanneer wordt voldaan aan de criteria van artikel 3 van het voorstel van wet. Dat wil dus zeggen dat bij inkomsten uit heffing van 33% of meer of bij subsidies, leningen of garanties van 50% of meer met een minimum van € 100 000,-, de overheidsdeelnemingen onder de werking van de wet vallen.

Een groep van overheidsdeelnemingen die in dit verband veel wordt genoemd, zijn de energiebedrijven. De energievoorziening is inmiddels aan de markt overgelaten. De energiebedrijven zijn op afstand van de overheid geplaatst en opereren op de markt met concurrenten die niet de overheid als aandeelhouder hebben. Ik acht het argument dat de energievoorziening in het verleden door de overheid werd verzorgd, onvoldoende grond om deze sector onder de werking van de wet te brengen. Dat sommige overheidslichamen op historische gronden aandelen in energiebedrijven hebben, maakt dat niet anders. Er zijn immers ook energiebedrijven die geen overheidsdeelneming zijn. Die bedrijven opereren op een markt, maar voeren geen publieke taak uit. Ondanks de aarzelingen van de leden van de fractie van D66 ben ik voorshands van mening dat de opstelling van de overheid als aandeelhouder van een overheidsdeelneming een zuiverder instrument is dan het van toepassing verklaren van deze wet op overheidsdeelnemingen. Ik ben echter bereid toe te zeggen dat in de evaluatie van de wet zal worden onderzocht of aanleiding bestaat om categorieën van overheidsdeelnemingen alsnog onder de werking van de wet te brengen. Artikel 5 van het voorstel van wet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur instellingen of categorieën van instellingen onder de werking van de wet te brengen.

De leden van de fractie van D66 hadden aarzelingen bij de keuze voor het begrip belastbaar loon als criterium voor de toepasselijkheid van het openbaarheidsregime. Deze leden vroegen zich met name af of met het voorstel een onbedoelde stimulering van aanvullende of loonvervangende elementen tot gevolg zou kunnen hebben. Deze leden vroegen of nadere wetgeving in dit verband geïndiceerd leek. In antwoord op de leden van de fractie van D66 wijs ik erop dat met de eerste nota van wijziging het criterium belastbaar loon als eenvoudig criterium is losgelaten. Als criterium zijn toegevoegd: de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn (kortweg de werkgeversbijdrage aan het pensioen) en de uitkering na ontslag. Op deze betalingen is tijdens het dienstverband geen loonbelasting verschuldigd, de belasting wordt pas geheven als de betrokkene de beschikking over het geld krijgt. De werking van het wetsvoorstel zou ontweken kunnen worden door het belastbaar loon te verlagen en de beloning via

pensioenen te verhogen. Door openbaarheid voor te schrijven over de pensioenen en uitkeringen na ontslag wordt voorkomen dat onderhavig wetsvoorstel stimuleert tot verschuivingen binnen de beloning. Voor andere verschuivingen, bijvoorbeeld in de richting van loon in natura, geldt dat over dergelijke betalingen loonbelasting is verschuldigd, waardoor een dergelijke betaling onder de werking van de wet zou vallen. Voor aanvullende maatregelen op dit punt zie ik thans geen aanleiding.

De leden van de fractie van D66 meenden dat niet in alle gevallen een matigende werking uitgaat van openbaarheid en publiek debat. Openbaarheid zou ook een reflex van versnelde groei tot gevolg kunnen hebben. Deze leden vroegen of dergelijke effecten met hardere maatregelen kunnen worden voorkomen. Ook de leden van de fractie van de SP spraken de zorg uit dat openbaarmaking kan leiden tot aanpassing van uit publieke middelen gefinancierde topinkomens aan het hoogste niveau. Deze leden vroegen of het veronderstelde matigende effect van de regeling empirisch kan worden onderbouwd.

Met de aan het woord zijnde leden besef ik dat openbaarmaking in sommige gevallen als bijkomend effect kan hebben dat een «inhaalvraag» ontstaat. Ik heb ook nooit beweerd dat als gevolg van dit wetsvoorstel de toplonen gemiddeld omlaag zullen gaan. De openbaarmaking is een eerste, noodzakelijke, stap in het topinkomensbeleid, niet het zaligmakende antwoord op alle vraagstukken. Wel denk ik dat, wanneer beloningen openbaar zijn en over een individuele beloning openbaar verantwoording moet worden afgelegd, hiervan een matigend effect uitgaat. Ik kan niet voorspellen welk effect het grootst is en of dit wetsvoorstel per saldo een matigende werking zal hebben. Veel hangt af van de verantwoordelijken in de diverse sectoren, die de geluiden uit de samenleving moeten verstaan. Op uitnodiging van de Tweede Kamer¹ bereidt het kabinet thans voorstellen voor nadere normering van topinkomens voor.

De leden van de fractie van de SP stelden naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting dat belastingplichtigen niet alleen recht hebben op informatie over de besteding van belastinggeld, maar ook op een goed gebruik van belastinggeld. Deze leden vroegen of de minister het niet betreurt dat de politieke zeggenschap is afgenomen over organisaties die in de afgelopen jaren zelfstandig bestuursorgaan zijn geworden.

Uiteraard ben ik een groot voorstander van een goed gebruik van belastinggeld. Goed gebruik van belastinggeld, efficiency, is een van de argumenten op grond waarvan in het verleden door de wetgever – regering en Staten-Generaal – zelfstandige bestuursorganen zijn ingesteld. In de meeste gevallen is bij de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan de bezoldiging overgelaten aan de minister die het aangaat. In artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is², wordt eveneens bepaald dat de minister die het aangaat de bezoldiging of schadeloosstelling vaststelt. Over de bezoldiging bij zelfstandige bestuursorganen bestaat derhalve naar mijn mening nog steeds politieke zeggenschap.

De leden van de SP stelden de vraag hoe in de publieke sector een moraal kan zijn ontstaan waarbij bestuurders de toppen van beloning opzoeken. Deze leden vroegen of de minister hun mening deelde dat hier een moreel uitgangspunt van publiek bestuur wordt overschreden.

Met de leden van de fractie van de SP ben ik van mening dat het streven naar een hoog inkomen niet het hoogste doel moet zijn bij het dienen van de publieke zaak. De ontwikkeling van de topinkomens baart de regering zorgen. De verantwoordelijken die de hoogte van de topinkomens

¹ Motie van het lid Bakker c.s., Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 53.

² Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276.

bepalen, maar ook de ontvangers van die topinkomens, zullen moeten beseffen dat het maatschappelijk niet aanvaardbaar is dat excessieve salarissen worden betaald. Anderzijds ben ik van mening dat we wel moeten streven naar de juiste man of vrouw op de juiste plaats. Bij sommige functies kan dat betekenen dat de marktwaarde van die functie meebrengt dat een salaris moet worden betaald, dat in de orde van grootte ligt van het salaris dat geschikte kandidaten buiten de overheid kunnen verdienen.

De leden van de SP vroegen voorts waarom de voorstellen blijkens de memorie van toelichting vooral de toekomstige groei betreffen en niet de al toegekende beloningen.

In de passage van de memorie van toelichting waarop de aan het woord zijnde leden doelen, wordt aangegeven dat het beleid erop is gericht om de verantwoordelijken die de hoogte van topinkomens vaststellen, te bewegen deze topinkomens in de toekomst lager vast te stellen. Dit beleid richt zich minder op reeds overeengekomen salarissen. Hoewel aan de leden van de fractie van de SP kan worden toegegeven dat juist bestaande gevallen aanleiding zijn geweest om het publieke debat te voeren, blijft staan dat bestaande salarisafspraken wettelijk te respecteren rechten vormen. Een wettelijke regeling waarbij bestaande salarisafspraken worden beperkt, geldt als een onteigening in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een dergelijke onteigening is alleen mogelijk met schadevergoeding. Maar dat leidt niet tot verlaging van salarissen. Het beleid richt zich wel mede tegen het verhogen van reeds toegekende topsalarissen.

De leden van de fractie van de SP hebben gewezen op het recente advies van de commissie Dijkstal om het salarisniveau van een minister met 30 procent te verhogen. Zij vroegen of dit advies een valse start voor dit wetsvoorstel betekent, omdat door het advies het normbedrag voor uit publieke middelen gefinancierde topinkomens ver boven het huidige ministersalaris zal komen te liggen. Voorts vroegen deze leden tot welk niveau de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens mogen stijgen voordat er over wordt gegaan tot een wettelijke normering. Ik wil voor de goede orde memoreren dat het advies van de commissie Dijkstal om het ministersalaris met 30 procent te verhogen niet in november 2005 is gedaan, maar in april 2004. In dat advies heeft de commissie aangetoond dat de ontwikkeling van het ministersalaris gedurende een langere periode achterloopt bij andere sectoren. Het advies om het ministersalaris met 30% te verhogen is dan ook ingegeven om die achterstanden te compenseren. Bovendien adviseert de Commissie Dijkstal tot de verhoging om het ministersalaris te kunnen aanwijzen als een reëel normsalaris voor de publieke sector. Hoewel het kabinet het advies van de commissie heeft overgenomen, ben ik van mening dat in het kader van onderhavig voorstel van wet niet kan worden vooruitgelopen op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Dijkstal zal worden ingediend. Pas wanneer het verhoogde ministersalaris door het parlement is aanvaard, zal dat doorwerken in deze wet. Ik ben niet van mening dat daarmee sprake zou zijn van een «valse start». Met de overname van het advies van de Commissie Dijkstal heeft het kabinet voor de publieke sector het ministersalaris als norm aanvaard. Voor de overige uit publieke middelen gefinancierde topinkomens zal de visie van het kabinet worden weergegeven in de brief die ik, naar aanleiding van de motie Bakker, nog deze maand aan de Tweede Kamer zal sturen.

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