

**(GEWOPT EN GEWOGEN)**

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

## Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)

### Samenvatting

#### Inleiding

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 door-dachte, 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.

De maatschappelijke context van het onderwerp waar de commissie over adviseert is altijd moeilijk, ongeacht het economische klimaat. Dat, blijkens de brief van de minister van BZK van 17 februari 2009, 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 de structuur kan worden 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 de norm € 215.000 bruto jaarsalaris dienen te zijn. Een vaste beloningscommissie dient te zorgen voor periodieke indexatie.

#### Vertrekpunt voor het advies

Het kabinet Kok II heeft 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 semipublieke sector. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het regeerakkoord van 2003. 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 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.

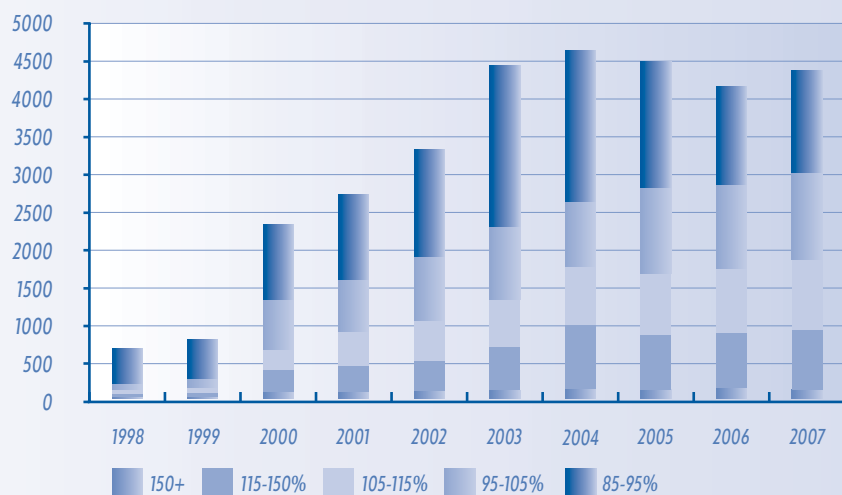
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie verzocht om de Wopt te evalueren. Primair wenst het kabinet antwoord op de vraag of de effecten van het openbaarmakingsregime zodanig zijn dat daarmee de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. Het belangrijkste doel van de Wopt 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.

Ter onderbouwing van het advies heeft de commissie onderzoek uitgevoerd naar de toplonen in de publieke- en semipublieke sector over de voorgaande tien jaar. Daaruit is gebleken dat de toplonen in de publieke- en semipublieke sector zich niet excessief ontwikkelen. Wel blijkt het aantal topfunctionarissen met een salaris boven dat van een minister jaarlijks toe te nemen, dit wordt geïllustreerd in figuur 1. De commissie ziet hierin de bevestiging van de eerdere constatering dat topambtenaren achterlopen ten opzichte van de semipublieke sector en dat nog sterker geldt voor ministers. Het huidige ministersalaris blijkt geen realistische norm te zijn voor de publieke- en semipublieke sector.

Figuur 1

#### Ontwikkeling aantal topinkomens bij constante groei ministersalaris



Naast feiten heeft de commissie ook de meningen onderzocht van topfunctionarissen en van functionarissen die de potentie hebben in toekomst een topfunctie te bekleden. Daaruit is gebleken dat het openbaar maken voor een ruime meerderheid van de respondenten een goede wijze is om de beloning in de (semi)publieke sector inzichtelijk te maken. Echter 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.

### Evaluatie Wopt

De commissie heeft antwoorden geformuleerd op de vragen uit de taakopdracht.

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

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.

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

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 zichtbaar in het aantal functionarissen met een inkomen dat uitstijgt boven dat van een minister, maar inmiddels is er weer een groei. Evenmin is gebleken dat de Wopt een opdrijvend effect heeft op de topinkomens.

- Leidt de wet tot maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus?

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. Echter deze conclusie is 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.

- 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.

## Advies

Op basis van de evaluatie geeft de commissie advies voor een nadere invulling van het 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.

**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 het staatsblad 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.

**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.

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 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 commissie 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.*

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.*



ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS