

— (**OVER DIENEN EN VERDIENEN**)

*Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke
en politieke topstructuur*

april 2004



Colofon

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens
Drukwerk: Hega Offset

Inhoudsopgave

Vertrekpunt

1

1

Inleiding

1

1.1 'Over dienen en verdienen'

1

1.2 Taakopdracht

1

1.3 Werkwijze van de commissie

2

2

De huidige topstructuur

3

2.1 Inleiding; totstandkoming huidige topstructuur

3

2.2 Inrichting van de politieke en ambtelijke topstructuur

3

2.2.1 Salaris politieke topstructuur

3

2.2.2 Salaris ambtelijke topstructuur

4

2.3 Koppelingsmechanismen politieke en ambtelijke topstructuur

4

2.3.1 Horizontale werking van de topstructuur

4

2.3.2 Verticale werking van de topstructuur in de sector Rijk

5

2.3.3 Gevolgen verticale werking voor de politieke top

5

2.4 Ontwikkelingen in omgeving en organisatie

6

2.4.1 Inleiding

6

2.4.2 Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg

6

2.4.3 Algemene bestuursdienst (ABD)

7

2.4.4 Resultaatgerichte overheid

7

2.4.5 Transparantie van topinkomens

8

3

Vergelijking salarisbedrag en salarisontwikkeling

9

3.1 Inleiding

9

3.2 De gehanteerde begrippen

9

3.3 Het salarisbedrag

9

3.3.1 Salarisbedrag sector Rijk

9

3.3.2 Salarisbedrag marktsector

11

3.3.3 Salarisbedrag internationaal

12

3.4 De salarisontwikkeling

13

3.4.1 Inleiding

14

3.4.2 Trendmatige loonontwikkeling ministerssalaris

14

3.4.3 Loonontwikkeling topfunctionarissen in de marktsector

16

4

Conclusies

19

4.1 Analyse van de huidige topstructuur

19

4.2 Salarisvergelijking

19

Advies **21**

5 **Inrichting toekomstige topstructuur** **21**

5.1	Inleiding	21
5.2	Functiekenmerken en beloningsgrondslagen	21
5.3	De politieke topstructuur	22
5.3.1	Ministers en staatssecretarissen	22
5.3.2	Koppeling met andere politieke ambtsdragers	23
5.4	Besluitvormingsstructuur salarisaanpassingen politieke ambtsdragers	24
5.5	De ambtelijke topstructuur	24
5.5.1	Vaste beloning en inkomenstoelagen	24
5.5.2	Resultaatbeloning en normen voor inkomenstoelagen topmanagementgroep sector Rijk	26

6 **Overige rechtspositionele voorzieningen politieke ambtsdragers** **27**

6.1	Inleiding	27
6.2	Primaire beloning	27
6.3	Nevenfuncties	28
6.4	Pensioenen	28
6.5	Uitkering na aftreden	29

7 **Honorering topfunctionarissen zelfstandige bestuursorganen** **33**

7.1	Inleiding	33
7.2	Reikwijdte van het advies	33
7.3	Feitelijke situatie	34
7.4	Ministeriële verantwoordelijkheid	34
7.5	Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen	35
7.6	Hoogte bezoldiging	35

Bijlagen **37**

1	Brief taakopdracht	37
2	Samenstelling adviescommissie	40
3	Samenstelling topstructuur	41
4	Jaarsalarissen topstructuur per 1 mei 2003	42
5	Vraagstelling	43
6	Schematische weergave topstructuur	45
7	Begrippenlijst	46
8	Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen	47
9	Overzicht publiekrechtelijke ZBO's	49
10	Tabellenbijlage hoofdstuk 4	50
11	Literatuurlijst	52

Inleiding

1.1 'Over dienen en verdienen'

Het is de vraag of topfuncties in de publieke sector toereikend worden beloond. Een vraag die met enige regelmaat onder ogen moet worden gezien. De discussie 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. Het is echter in het algemeen belang dat de continuïteit en de kwaliteit van de publieke dienst gewaarborgd blijft. Alhoewel het grotendeels om eigenstandige functies gaat, bestaat er in dit kader wel degelijk een werkgeversverantwoordelijkheid.

Het 'dienen van de publieke zaak' zijn woorden die vaak worden gebruikt om aan te duiden dat het werken in het publieke domein bijzonder is. Het is vaak de doorslaggevende factor om bij de overheid te gaan werken of een politiek ambt te ambiëren. In die zin onderscheiden politieke ambtsdragers en ambtenaren zich per definitie van andere werkenden. Maar het blijft werk, en daar moet een passende beloning tegenover staan. Een keuze voor de marktsector zou in veel gevallen tot een hoger salaris hebben geleid, maar de hoogte van het salaris speelt bij de keuze voor een betrekking in de publieke dienst 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 erkenning van het maatschappelijke belang van publieke topfuncties dient ook weerspiegeld te worden in de hoogte van het salaris. Daar hoort uiteraard bij dat door middel van openbaarmaking van de topinkomens verantwoording wordt afgelegd over de hoogte van het salaris, het gaat immers om publieke middelen.

Het is ongewenst en riskant werkzaamheden op topniveau op middenkaderniveau van het bedrijfsleven of zelfs nog daaronder te belonen. Op de langere termijn leidt een te lage salariëring bovendien tot erosie van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de publieke dienst mede doordat jongeren minder snel voor een carrière bij de overheid zullen kiezen. De kloof tussen een private en publieke carrière is nu te groot. Daar komt bij dat het politici kennelijk niet gemakkelijk valt om, onder druk van de altijd aanwezige maatschappelijke belangen en politieke meningsverschillen, noodzakelijke beslissingen ten aanzien van de beloningen van politieke ambtsdragers te nemen. Dat was één van de redenen van het kabinet om een onafhankelijk advies te vragen.

De maatschappelijke context van dit advies is lastig. De hoogte van topinkomens staat altijd sterk in de belangstelling. Meestal gaat het om incidenten en ontbreekt een grondige beschouwing van de problematiek. Afstand moet worden genomen van excessieve salarisbedragen en -stijgingen in de marktsector en de semi-publieke sector. Niet de incidentele uitschieters in de marktsector maar de structurele salarisontwikkelingen in de markt en de semi-publieke en publieke sector zijn richtinggevend voor dit advies.

Het is moeilijk denkbaar dat er ooit een goed moment aanwijsbaar is om naar het salarisniveau van de politieke en ambtelijke top te kijken. Het is tegen deze achtergrond niet opmerkelijk dat het al veertig jaar geleden is dat de salarisverhoudingen tussen markt en overheid fundamenteel zijn aangepast in de zogeheten Toxopeusrondes (1962-1965)¹. Deze lange periode illustreert dat het onderwerp onder welke omstandigheden dan ook een lastig onderwerp is en blijft.

1.2 Taakopdracht

Het kabinet heeft de volgende vierledige taakopdracht aan de adviescommissie voorgelegd²:

I Een integraal advies over de voorstellen gedaan in de aan de Tweede Kamer aangeboden notitie Rechtspositie politieke ambtsdragers

Verschillen in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen en arbeidsmarktpositie en -perspectief tussen topambtenaren en politieke ambtsdragers zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Ook de koppelmecanismen in de politieke en ambtelijke topstructuur zijn van belang.

¹ Het feitelijk lagere beloningsniveau ten opzichte van het bedrijfsleven leidde tot wervingsproblemen en structurele personeelstekorten bij de overheid. Tegen deze achtergrond werd tussen 1962 en 1965 aan het overheidspersoneel in vier jaarlijkse rondes een gedifferentieerde extra salarisverhoging toegekend (in totaal 8% voor de laagbetaalden en 40% voor de secretaris-generaal/minister). Zie ook M. Stekelenburg, 200 jaar werken bij de overheid, boek 2, pagina 115-116.

² De integrale taakopdracht is opgenomen in bijlage 1.

Een wezenlijk onderdeel van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en de wachtgeldaanspraken van politieke ambtsdragers mede gelet op de politieke risico's die aan het ambt verbonden zijn. Bij brief van 14 januari 2003 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanvullend advies gevraagd over een uitbreiding van de wachtgeldregeling voor burgemeesters.

II Het ijkken van de beloningspositie (primaire beloning en overige arbeidsvoorwaarden) van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeitsmarkten in de markt- en (semi-)publieke sector

Daarbij is één van de vragen in hoeverre de in het arbeidsvoorwaardenakkoord sector Rijk 2001-2002 geboden mogelijkheid de arbeidsduur structureel te verhogen tot maximaal 40 uur moet leiden tot een naventante salarisverhoging voor politieke ambtsdragers die geen werktijdenregeling kennen.

III Een advies over normen voor inkomenstoelagen van de ambtelijke top sector Rijk in relatie tot 40-urige werkweek niveau 19

De normering en objectivering van variabele beloningsbeslissingen voor de topmanagementgroep³ wordt bekeken in samenhang met de uitkomsten van de ijking van de beloningspositie en de mogelijkheid de arbeidsduur structureel te verhogen tot maximaal 40 uur per week. Variabele beloning wordt nu voor een deel toegepast omdat de functiebeloning voor de ambtelijke top als ontoereikend wordt gezien.

IV Een advies over een passende beloning(-ontwikkeling) voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen

Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan. De indruk bestaat dat daarvan regelmatig wordt afgeweken.

1.3 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft de taakopdracht uitgewerkt in een aantal vragen die bepalend zijn voor het advies. Deze uitgebreide vraagstelling is opgenomen in bijlage 5. De commissie is vervolgens gestart met een uitgebreide analyse van de huidige topstructuur. Daarnaast zijn salarisontwikkelingen en -posities in de publieke en semi-publieke sector en in de markt bestudeerd. Ook is een internationale vergelijking gemaakt. Bij dit alles is gebruik gemaakt van beschikbare onderzoeken en salarisvergelijkingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De commissie heeft een aantal vertegenwoordigende organisaties van politieke ambtsdragers en de ambtelijke top uitgenodigd knelpunten in de rechtspositie bij de commissie aan te geven. Mede naar aanleiding van de schriftelijke reacties van betrokkenen heeft de commissie een aantal informerende gesprekken gevoerd met:

- de Commissie Emolumenten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de Commissie Rechtspositie wethouders en raadsleden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- het Interprovinciaal Overleg;
- de management developmentcommissie van de Algemene Bestuursdienst Rijk (SG-MD commissie);
- de Centrales van overheidspersoneel;
- de Handvestgroep publiek verantwoord (organisatie van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen)⁴.

Voorts heeft de commissie gesproken met de voorzitter van de commissie Contractuele relatie, Rechtspositie, Arbeidsvoorwaarden en Honorering van directeuren van Zorginstellingen van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders Zorginstellingen (commissie Simons).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de commissie geïnformeerd over de problematiek van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de vormgeving van de Algemene bestuursdienst (ABD).

De bestuursdienst van de gemeente Amsterdam heeft voor de commissie de wijze van resultaatbeloning voor topambtenaren in de gemeente Amsterdam uiteengezet.

³

De topmanagementgroep betreft niveau 19 functionarissen (secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele hiermee gelijk te stellen bijzondere functies (zoals project directeuren-generaal). Voor deze groep geldt een afwijkende rechtspositie: de TMG-leden zijn in vaste dienst bij het ministerie van BZK en worden – via de Ministerraad – steeds tijdelijk benoemd in een van de topfuncties bij een departement voor een termijn van maximaal zeven jaar. Functiewisseling rond het vijfde jaar is uitgangspunt.

⁴

Aangesloten organisaties zijn: Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Informatie Beheer Groep, Kadaster, RDW, Staatsbosbeheer, Sociale Verzekeringsbank

2.1 Inleiding; totstandkoming huidige topstructuur

In dit hoofdstuk wordt de huidige inrichting van de topstructuur geschetst, het startpunt voor de discussie over een nieuwe topstructuur⁵. Onder topstructuur wordt verstaan de rangordening van functies en daarbij horende salarisoniveaus (zonder variabele salariscomponenten) van alle ambtelijke en politieke functies boven de hoogste salarisschaal (schaal 18) van het burgerlijk rijksperoneel.

De fundamenteën van de huidige topstructuur zijn al gelegd tijdens het kabinet Den Uyl (1973-1977). De huidige indeling en rangordening zijn in die kabinetsperiode uitgewerkt. Tijdens de kabinetten Biesheuvel en Den Uyl waren in het kader van de loonmatiging en nivellering de inkomens van ministers en staatssecretarissen min of meer bevroren. Aangezien de inkomens van de andere politieke ambtsdragers zoals burgemeesters en commissarissen der Koningin waren geïndexeerd door middel van de trendsystematiek⁶ liepen de ministers- en staatssecretarissalarissen nog verder uit de pas. Het inkomensniveau steeg respectievelijk circa 25% en 20% minder dan dat van andere functionarissen. Hoewel dit in zekere mate de beloningsverhoudingen verstoortte, waren er niet al te veel bezwaren tegen omdat de top van de overheidsalarissen betrekkelijk weinig samenhang vertoonde. De minister van Binnenlandse Zaken in het daaropvolgende kabinet, Wiegel, karakteriseerde de beloningsverhoudingen in de top in 1980 dan ook als 'lichtelijk chaotisch'. De scheve onderlinge salarisverhoudingen waren historisch bepaald en grotendeels niet meer te beargmenteren. De grondige herziening van rangordening en beloningsniveaus is uiteindelijk op 1 januari 1981⁷ door minister Wiegel in regelgeving vastgelegd. De huidige topstructuur heeft nog kenmerkende elementen uit die periode. Voorbeelden zijn de indexatie- en koppelingsmechanismen, de loonmatigingsdoelstelling en de voorbeeldfunctie van topfunctionarissen bij de overheid voor 'topsalariëring in de particuliere sector'. De topstructuur is dan ook in eerste instantie als een beheersinstrument ontworpen.

In paragraaf 2.2 en 2.3 staat de vormgeving van de topstructuur centraal. Ook de veranderingen die in de afgelopen jaren in de topstructuur zijn doorgevoerd, worden hier beschreven. Ontwikkelingen in de omgeving en de beloningsstructuur hebben invloed gehad op de rol en positie van de topstructuur. Deze ontwikkelingen worden kort beschreven in paragraaf 2.4.

2.2 Inrichting van de politieke en ambtelijke topstructuur

2.2.1 Salaris politieke topstructuur

De ministers en staatssecretarissen zijn respectievelijk in de niveaus 21 en 20 ingedeeld. Hun actuele bezoldiging is geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Het jaarsalaris (inclusief structurele eindejaarsuitkering en vakantietoeslag) bedraagt met ingang van 1 mei 2003 voor een staatssecretaris € 114.965 en voor een minister € 122.561.

Het salaris van de minister is per 1 januari 1981 in het kader van de herziening van de topstructuur (aanpassing van de rangordening en salarisoniveaus) vastgesteld op € 6.079 per maand (€ 78.672 per jaar). Het niveau van het ministersalaris heeft sinds 1 januari 1981 geen fundamentele wijziging meer ondergaan met uitzondering van de salariswijzigingen die ook gelden voor het burgerlijk rijksperoneel. Als de bezoldiging van het burgerlijk rijksperoneel wordt gewijzigd als gevolg van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sector Rijk, wordt het salarisoniveau van niveau 20 en 21 bij AMvB overeenkomstig gewijzigd (ook incidentele salariswijzigingen zoals eenmalige eindejaarsuitkeringen).

Tot slot kennen staatssecretarissen en ministers begrijpelijkerwijs geen variabele inkomstenstoeslagen op hun functieloon. Zaken die zij voor hun ambtsvervulling nodig hebben worden in principe aangeschaft door het ministerie en in bruikleen aan de bewindspersoon verstrekt. Aanvullend krijgen zij wel een vaste onkostenvergoeding van beperkte omvang.

⁵ Een schematische weergave van de huidige topstructuur is opgenomen in bijlage 6.

⁶ De trend werd afgeleid van de gewogen gemiddelde stijging van de regelingslonen (basis-, standaard- of functieloon) van volwassen mannelijke werknemers in bedrijfstakken en ondernemingen van 10.000 en meer werknemers. Het omvat alle inkomsten waarop de werknemer krachtens collectieve arbeidsovereenkomst of loonregeling kan rekenen.

⁷ Besluit van 4 december 1980, houdende vaststelling van een nieuwe salarisstructuur voor de hoogste ambten, ingedeeld in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948 en Wet van 17 december 1980 tot wijziging van de Wet van 11 september 1964, houdende vaststelling van een nieuwe regeling van de bezoldiging van de vice-president en de leden van de Raad van State, alsmede van de voorzitter en leden van de Algemene Rekenkamer (Stb. 387) en van de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren (Stb. 1972, 464).

2.2.2 Salaris ambtelijke topstructuur

De actuele bezoldiging van topambtenaren is geregeld in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA)⁸. In Bijlage A van dit besluit is het salarisbedrag van niveau 19 (per 1 mei 2003 € 107.849 inclusief structurele eindejaarsuitkering en vakantietoeslag en op basis van een 36-urige werkweek) vastgelegd. Ook worden hier de functies opgesomd die in niveau 19 zijn ingedeeld⁹.

De beloning van de *schalen* 1 tot en met 18 wordt bepaald op basis van de zwaarte van de functie (vastgesteld met behulp van functiewaardering). De indeling van een functie in niveau 19 wordt bepaald op basis van vaste criteria die in 1966 zijn vastgesteld. Tot niveau 19 worden gerekend:

- hoofden van zeer omvangrijke diensten, buiten het departementale verband;
- hoofden van organen met een zeer belangrijke interdepartementale functie;
- hoofden van primordiale beleidseenheden binnen een departement.

In de praktijk zijn in de loop van de tijd nog diverse andere argumenten gebruikt voor toekenning van niveau 19 die niet meer passen in het uit 1966 stammende kader. Niveaubepalende elementen worden nu gehanteerd als criteria om te bepalen of er sprake is van een niveau 19-functie: omvang (van de organisatie); eigen verantwoordelijkheid en complexiteit. Voor het indelen van een functie in niveau 19 is de plaats in de organisatie mede bepalend en niet alleen de zwaarte van de functie die de functionaris bekleedt. Dit wordt ook wel aangeduid als *positiebeloning*.

Een wijziging van het inkomensniveau van de ambtelijke top niveau 19 behoort niet tot de aangelegenheden waarover in het arbeidsvoorwaardenoverleg met de centrales van overheids personeel in de sector Rijk wordt onderhandeld. Er is ook nog een ander verschil. In tegenstelling tot de overige 18 lagere schalen kent niveau 19 geen periodieken. Niveau 19 is één vast salarisbedrag. Alle topfunctionarissen, die zijn ingedeeld op niveau 19, ontvangen dus dezelfde primaire beloning. Differentiatie voor niveau 19 functies is mogelijk door een eenmalige of periodieke (ongemaximeerde en ongeclausuleerde) toeslag toe te kennen. Een dergelijke toeslag wordt verleend door de vakminister. Als ambtelijk eerstverantwoordelijke ontvangen secretarissen-generaal vanaf 1 juli 2000 daarnaast een vaste SG-toeslag van 5% (jaarsalaris per 1 mei 2003 bedraagt voor een secretaris-generaal € 113.620)¹⁰.

2.3 Koppelingsmechanismen politieke en ambtelijke topstructuur

2.3.1 Horizontale werking van de topstructuur

Het salarisbedrag van een minister is door het kabinet Van Agt-Wiegel per 1 januari 1981 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke, semi-politieke en ambtelijke topfunctionarissen zijn afgeleid. Naar de mening van het toenmalige kabinet is de kern van de nagestreefde structurering¹¹, *'het dusdanig ordenen van alle ambtelijke, politieke en semi-politieke topfuncties, dat deze in de juiste verhoudingen tot elkaar in drie nieuwe salaris-niveaus boven de hoogste salarisschaal voor het burgerlijk rijks personeel kunnen worden ingedeeld.'* Het salaris van het hoogste niveau komt dan overeen met het salaris van een minister als hoogst mogelijke politieke ambtsdrager. De topstructuur is normerend bedoeld. Dat betekende dat de salarissen van de functionarissen met een hoger salaris dan de minister werden teruggebracht tot het ministersniveau.

8

Een aantal topambtenaren in de diplomatieke dienst is ingedeeld op niveau 20 en 21.

9

In bijlage 3 zijn de functies in de topstructuur opgesomd.

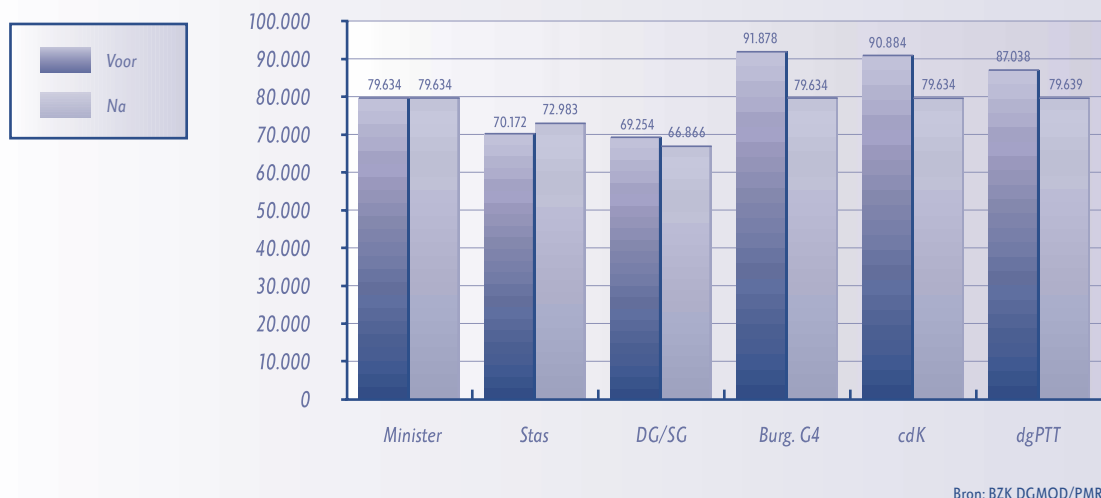
10

Inkomenstoelagen en de SG-toeslag kunnen op grond van de artikelen 22a en b van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 worden toegekend.

11

Tweede Kamer, 1979-1980, 16 193, nr. 16.

Grafiek 1

Gevolgen voor inkomensniveaus herstructurering topstructuur per 1 januari 1981 in euro's¹

¹ In de bedragen zijn de salarismaatregelen ingaande 1 januari 1981 verwerkt. Vandaar dat deze jaarbedragen niet overeenkomen met de in paragraaf 2.2.1 en paragraaf 2.2.2 vermelde jaarsalarissen.

2.3.2 Verticale werking van de topstructuur in de sector Rijk

In 1981 werd bij de introductie van de topstructuur uitgegaan van een onderling verschil van circa 9% tussen de verschillende niveaubedragen van de topstructuur (de niveau's 19, 20 en 21). Momenteel bedraagt het onderlinge verschil tussen de niveaubedragen 6,6%¹².

Op deze wijze zijn de politieke en ambtelijke topstructuur van de sector Rijk aan elkaar gekoppeld wat betreft de rangordening en de indexering. De primaire salarispositie van de topambtenaar in niveau 19 kan daardoor niet uitstijgen boven de primaire salarispositie van de politieke top. Overigens heeft de inrichting van de topstructuur uitsluitend betrekking op de rangordening van het functieloon. Dit sluit dus per definitie niet uit dat topambtenaren niveau 19 door toeslagen een hoger bezoldigingsniveau kunnen bereiken dan een minister.

2.3.3 Gevolgen verticale werking voor de politieke top

De indexatie van salarissen in de politieke en ambtelijke topstructuur is gebaseerd op de loonontwikkeling in de sector Rijk¹³. Deze koppeling is gebaseerd op maandsalarissen waardoor bepaalde overige arbeidsvoorwaardelijke regelingen voor het rijks personeel geen doorwerking hebben naar de topstructuur.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de afspraken over de duur van de voor het rijksoverheidspersoneel geldende werkweek.

Met ingang van 1 augustus 1985 is de arbeidsduur van 40 naar 38 uur verlaagd. Hetzelfde salaris wordt verdiend terwijl daarvoor 5% (2/40 uur) minder wordt gewerkt zodat dit per saldo een verbetering van de rechtspositie was die gelijk staat aan een salarisverhoging van 5%. Per 1 januari 1997 is een verdere verkorting van de arbeidsduur van 38 naar 36 uur afgesproken. Per saldo was dit een verbetering van de rechtspositie van 5,26 % (2/38 uur). Deze verbeteringen van de rechtspositie, die betrekking hebben op de arbeidsduur, werken niet door naar de topstructuur omdat de indexatie uitsluitend is gebaseerd op de contractloonstijging. De functies in de topstructuur ondervonden wel de gematigde loonontwikkeling, maar konden door het ontbreken van een werktijdenregeling feitelijk nauwelijks de voordelen van de werktijdvermindering ervaren. Functionarissen in de topstructuur hebben in de praktijk doorgaans werkweken van meer dan 40 uur.

12

¹² In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Raad voor de Rijksdienst uit 1976 werden al de contouren van de huidige topstructuur geschetst. Indicatief werd in dit stuk uitgegaan van een verhouding van 1 : 8,5 tussen het minimumloon en het salaris van een minister. Inmiddels is de verhouding tussen het ministersalaris en het wettelijk minimumloon 1 : 7,6.

13

¹³ Alleen raads- en statenleden worden niet volgens de contractloonstijging van de sector Rijk geïndexeerd maar aan de hand van het CBS-cijfer voor CAO-indexcijfer lonen overheid voor volwassenen.

Per 1 september 1987 is voor het overheidspersoneel een gedifferentieerde inkomensmaatregel (van 0,15% tot 1,54% per salarisschaal) afgesproken. De herstructurering van de salarisschalen van 1 januari 1997 leidde tot een gemiddelde salarisstijging van 0,85%. De herstructurering van de salarisschalen 14 tot en met 18 in 1990 had meerkosten van 0,2% tot gevolg.

Tabel 1

Salarismaatregelen zonder doorwerking naar de politieke top

Jaar	Maatregel	Percentage	Indexcijfer
1984			100
1985	Arbeidsduurverkorting van 40 naar 38 uur	5 %	105,0
1987	Gedifferentieerde inkomensmaatregel	1,54 %	106,6
1990	Schalenherstructurering	0,2 %	106,8
1997	Gedifferentieerde inkomensmaatregel	0,85 %	107,7
1997	Arbeidsduurverkorting van 38 naar 36 uur	5,26 %	113,4
	Samengesteld^{II}	13,4 %	
2002	Gemiddelde variabele beloning topambtenaar niveau 19	15,5 %	
	Totaal^{III}	28,9 %	

Bron: CAO's sector Rijk 1984 – 2004 en rapportage TMG, BZK DGMOD/PMR

- II** De hier opgenomen maatregelen zijn structureel en werken op elkaar door. Met andere woorden er is sprake van 'rente over rente'. Om het effect van de maatregelen inzichtelijk te maken is een indexcijfer gebruikt. 1984 is op 100 gesteld, vervolgens is de procentuele maatregel toegepast. In 1985 105 (5% * 100 + 100); 1986 106,6 (105 * 1,54% + 105); enzovoort. De totale procentuele verhoging als gevolg van deze maatregelen is berekend door het laatste indexcijfer met 100 te verminderen.
- III** De gemiddelde variabele beloning is berekend als percentage van het schaaalaris. De salarismaatregelen en de gemiddelde variabele beloning werken niet op elkaar door. Daarom is er geen sprake van "rente over rente" en kunnen de percentages bij elkaar opgeteld worden.

Al deze bovenstaande maatregelen hebben geen doorwerking gehad naar de hoogte van het inkomen van politieke ambtsdragers. Functionarissen in de politieke top hebben als gevolg van het indexeringsprincipe en door het ontbreken van een werktijdenregeling niet kunnen profiteren van deze arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van werktijd aanpassingen en schalenherstructureringen. In totaal gaat het dan om een samengestelde arbeidsvoorwaardelijke verbetering van 13,4% die niet heeft doorgewerkt naar de inkomensontwikkeling van de politieke topstructuur. Daarnaast ontvangen topambtenaren niveau 19 toeslagen in 2002 van 15,5% gemiddeld. Dat leidt tot een salarisachterstand van $13,4 + 15,5 = 28,9\%$.

2.4 Ontwikkelingen in omgeving en organisatie

2.4.1 Inleiding

Het uitgangspunt dat de minister in de publieke sector het salaris geniet, waarvan de salarissen van de overige politieke, en ambtelijke topfunctionarissen zijn afgeleid, is door een aantal ontwikkelingen uitgehold. De topstructuur staat onder druk. Hoewel de fictie van de topstructuur nog steeds bestaat, geeft de werkelijkheid een ander beeld.

2.4.2 Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg

In 1993 besloot het kabinet het arbeidsvoorwaardenoverleg te decentraliseren naar een achttal overheidssectoren waardoor er gedifferentieerde arbeidsvoorwaarden per sector zijn ontstaan (het sectorenmodel). De topstructuur is niet gesectoraliseerd. Het kabinet bleef de indeling en salarisontwikkeling van alle politieke, semi-politieke en ambtelijke topfuncties in de niveaus 19, 20 en 21 bepalen. Hoewel een uniforme topstructuur voor alle overheidssectoren zich slecht verhoudt tot de gewenste differentiatie in arbeidsvoorwaarden, is uit het oogpunt van cohesie en evenwichtige

verhoudingen in het bestuursstelsel ervoor gekozen de topstructuur buiten het sectorenmodel te houden ('deksel op het overheidsloongebouw'). De topstructuur als beheersinstrument is bij de sectoralisatie van arbeidsvoorwaarden intact gelaten. Dit betekent dat aanpassingen in het salarisniveau van niveau 19, 20 en 21 als gevolg van wijzigingen in de bezoldiging in de sector Rijk doorwerken naar de gehele bovensectorale topstructuur. Binnen een sector kan daardoor sprake kan zijn van ongelijke salarisontwikkeling voor de tot de topstructuur behorende functies (volgen de sector Rijk) en de overige functies (volgen de sectorale loonontwikkeling). Dit kan tot onevenwichtigheden leiden.¹⁴

2.4.3 Algemene bestuursdienst (ABD)

De introductie van de ABD in 1995 voor de topmanagementgroep heeft de mobiliteit van de ambtelijke top sector Rijk sterk vergroot. In 2000 heeft de mobiliteit een verplichtend karakter gekregen. Het open loopbaansysteem voor de topmanagementgroep kent een zij-instroom uit de semi-publieke sector en de markt. Voor de topmanagementgroep is de externe instroom in 2003 ongeveer 20% (9 van de 51 benoemingen). (Gestructureerde) mobiliteit en tijdelijke benoeming als secretaris-generaal/directeur-generaal voor maximaal 7 jaar leidt tot druk op de bezoldiging, omdat bij nieuwe benoemingen de bestaande toeslagen als minimuminzet voor de salarisonderhandelingen worden gezien. De veronderstelling dat het ABD-systeem dit haasje-over effect tot gevolg heeft, is echter onjuist. Nadere analyse wijst uit dat dit veronderstelde effect in de praktijk niet optreedt. De omvang van de toeslagen stabiliseert juist door de instroom in de topmanagementgroep van 'eigen kweek'.

Er is wel verschil in omvang van variabele beloning tussen topfunctionarissen die van buiten de Rijksdienst in de ABD instromen (arbeidsmarkttoeslagen) en functionarissen die binnen de Rijksdienst doorgroeien naar het ABD-niveau. Het toekennen van toeslagen biedt de mogelijkheid om de beloningsafstand tot de markt te beperken en zodoende de aantrekkelijkheid van ambtelijke topfuncties ook voor kandidaten van buiten de overheid te vergroten.

2.4.4 Resultaatgerichte overheid

In 2002 is de op output gerichte VBTB-begrotingssystematiek (VBTB: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) geïntroduceerd. In het rapport van de stuurgroep Publieke Prestatie ("Van een overheid die voor prestaties gaat") wordt geconstateerd dat het expliciet maken van de doelstellingen en te verwachten prestaties van het overheidsbeleid vraagt om een rijksdienst die hierop is toegerust. In dit kader dient een beloningsinstrument de resultaatgerichtheid van de overheid te versterken en te ondersteunen.

Een dergelijk resultaatgericht beloningsinstrument is op verschillende plaatsen bij de overheid al ingevoerd. Een van de meest aansprekende voorbeelden in Nederland is de bestuursdienst van de gemeente Amsterdam¹⁵.

14

Daarom wordt in de sector Rechterlijke macht vanaf 1997 materieel de salarisontwikkeling van de eigen sector ook voor de tot de topstructuur behorende functies toegepast. Dit leverde –als gevolg van verschillende ingangsdata van salarisverhogingen – problemen op in die zin dat dan een negatieve toelage zou moeten worden vastgesteld. In 2001 heeft het kabinet besloten voor de loonontwikkeling van de topfuncties van de sector Rechterlijke macht de eigen sectorale loonontwikkeling te hanteren. Daarmee is de facto de horizontale normerende werking van de topstructuur voor de sector Rechterlijke macht beëindigd. Door grotere contractloonsstijgingen van de eigen sector ten opzichte van de rijkssector is het inkomensniveau van niveau 21 functies van de sector Rechterlijke macht uitgekomen boven het salarisniveau van een minister (ca 1,6% hoger dan in de sector Rijk).

15

De gemeente Amsterdam is in 1999 voor topambtenaren gestart met een resultaatgericht beloningsbeleid. Periodieken worden niet meer automatisch toegekend maar zijn afhankelijk van behaalde resultaten. Voor bijzondere prestaties kan een incidentele bonus worden toegekend tot maximaal 20% van het jaarsalaris.

De portefeuillehouders (de beleidsverantwoordelijke wethouders) spreken de doelen af met de onder hen ressorterende directeuren en beoordelen of de afgesproken resultaten zijn gehaald. Doelen zijn gericht op inspanningen van de directeuren die zij zelf kunnen beïnvloeden. Om de realisatie van een doel te kunnen beoordelen moet het resultaat meetbaar zijn. Voorbeelden zijn kwantitatieve resultaten (bijvoorbeeld te bereiken ziekteverzuimpercentage, vermindering aantal klachten, een afgesproken tijd van leveren of implementatie, een duidelijk product, plan of beleidsnota, goedgekeurd door de portefeuillehouder). Bij de meetbare resultaten wordt ook gewerkt met de uitslagen van klanten- en medewerkertevredenheidsonderzoeken als objectieve maatstaf. Er zijn algemeen geldende concerndoelen bepaald die betrekking hebben op bijvoorbeeld ziekteverzuim, integriteit en diversiteit en extern gerichte doelstellingen (bijvoorbeeld bestrijding van graffiti, vuilophaal, schooluitval, dienstverlening).

De directeur schrijft zelf de evaluatie van zijn behaalde resultaten (zelfbeoordeling). De portefeuillehouder voert het beoordelingsgesprek met de directeur over de resultaatbereiking en de daaraan verbonden beloning.

In de commissie Managementontwikkeling (MO) die bestuurlijk en ambtelijk is samengesteld, worden alle beoordelingen en voorgenomen beloningsbeslissingen besproken aan de hand van een overzicht van alle directeuren. De beoordelingen en beloningen worden door het College vastgesteld. Dit betekent dat de portefeuillehouders de door hen toegekende oordelen moeten kunnen verantwoorden naar hun collega's.

De basis van het Amsterdamse systeem is een goed en doordacht systeem van vooraf afspreken van doelen en beoordeling van de geleverde prestaties. Zowel de directeuren als de portefeuillehouders hebben moeten leren werken met het systeem. Vooral het formuleren van haalbare en toch ambitieuze doelstellingen is een moeilijke opgave. Maar elk jaar blijkt men hier echter steeds beter in te slagen. Na een aantal jaren ervaring is de gemeente steeds meer overtuigd geraakt van de voordelen van het systeem. Dit zijn de objectivering en transparantie van de beoordelingen en het beoordelingsproces; de gerichte sturing op prestaties en de mogelijkheid om waardering te laten blijken door middel van beloning.

De hoogte van het bedrag aan variabele resultaatbeloning in de sector Rijk neemt momenteel toe naarmate de functie-zwaarte toeneemt. Deze differentiatie is gebruikelijk in alle beloningssystemen. Op deze wijze wordt immers het grotere afbreukrisico voor functionarissen die hoger in de hiërarchie geplaatst staan, gecompenseerd.

2.4.5 *Transparantie van topinkomens*

Het huidige kabinet heeft gekozen voor de openbaarmaking van de topinkomens. Voor de semi-publieke en publieke sector streeft het kabinet met de openbaarmaking na dat rekenschap wordt afgelegd over de gebruikte publieke middelen. Het kabinet verwacht bovendien dat van openbaarmaking een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling. Voor de publieke en semi-publieke sector is in het hoofdlijnenakkoord afgesproken dat de beloning van de individuele topfunctionaris openbaar wordt gemaakt indien deze boven de beloning van een minister uitstijgt. Voor wat betreft de publieke sector wordt daarvoor een wijziging van de Ambtenarenwet voorbereid. Ook voor de semi-publieke sector is wetgeving in voorbereiding.

3.1 Inleiding

Een advies over beloning kan niet op theoretische en rechtspositionele gronden alleen berusten. Ook empirische gegevens zijn nodig. Hierbij is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten, beschikbare gegevens van onderzoeksinstituten en van overheden. Een volledig overzicht van het gehanteerde materiaal is opgenomen in bijlage 11. De betrokken onderzoeken hebben betrekking op de (semi-) publieke sector, de marktsector en de publieke sector in de omliggende landen.

Bij het maken van een vergelijking is vooral het ministersalaris als referentiepunt gekozen. Hierbij is gekeken naar zowel de absolute hoogte van het bedrag als de ontwikkeling in de tijd. In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt van het ministersalaris met achtereenvolgend de sector Rijk, de semi-publieke en publieke sector¹⁶, de marktsector en de salarissen van ministers in de omliggende landen. Vervolgens wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van het ministersalaris in vergelijking met de ontwikkeling van andere salarissen.

3.2 De gehanteerde begrippen

Bij de salarisvergelijking worden de volgende twee begrippen onderscheiden:

- 1 Het **salarisbedrag**, uitgedrukt in euro's, dat in een bepaalde periode (uur, maand of jaar) wordt ontvangen als tegenprestatie voor het vervullen van een bepaalde functie of ambt. Het jaar waar het salarisbedrag betrekking op heeft, is uitdrukkelijk vermeld. Meestal is dit 2002, omdat dit het meest recente jaar is waarover vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn.
- 2 De **salarisontwikkeling**, waarmee het salaris jaarlijks verandert. Dit wordt uitgedrukt in een percentage per jaar of een indexcijfer voor meerdere jaren.

Bij de definitie van het salaris wordt uitgegaan van een bruto jaarsalaris. Salarissen kennen vaak een vast en een variabel bestanddeel. Het ministersalaris is hierop een uitzondering en kent enkel vaste bestanddelen. Dit is het schaalsalaris verhoogd met de vakantietoelage (8%) en de eindejaarsuitkering (circa 1%). Zoveel mogelijk is in de vergelijking met het ministersalaris zowel het vaste schaalsalaris weergegeven als het totale salaris (inclusief variabele bonussen en toeslagen).

Verder zijn de onkostenvergoedingen¹⁷ niet in de beschouwing betrokken. Deze maken geen deel uit van het salaris. Betrouwbare en vergelijkbare gegevens hierover van relevante delen van de arbeidsmarkt zijn bovendien nauwelijks beschikbaar. Voor de volledigheid zijn hier wel de onkostenvergoedingen van de ministers opgenomen. De Minister-President en de minister van Buitenlandse zaken ontvangen een vaste onkostenvergoeding van € 14.148 per jaar en de overige ministers ontvangen € 7.068.

3.3 Het salarisbedrag

3.3.1 Salarisbedrag sector Rijk

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt jaarlijks een overzicht van de brutosalarissen van de ambtelijke top. Voor 2002 is deze opgenomen in tabel 2 en in grafiek 2 is dit grafisch weergegeven. Hierin zijn opgenomen de bruto-schaalsalarissen, het vakantiegeld, de eindejaarsuitkering, de SG-toelage (5% van het schaal-salaris) en de variabele beloning.

¹⁶

Hiertoe worden gerekend overheidsinstellingen en instellingen die voor een belangrijk deel door de overheid gefinancierd worden of als hoofdtak een publieke functie vervullen. De belangrijkste sectoren zijn onderwijs en zorg. Verder zijn de decentrale overheden en de ZBO's hierbij meegenomen.

¹⁷

Tegemoetkoming voor kosten die voor eigen rekening worden gemaakt voor het uitoefenen van de functie.

Tabel 2

Totaal bruto jaarsalaris in 2002

	Gemiddeld	Maximum	Minimum
Secretarissen-generaal	132.585	146.227	119.965
Directeuren-generaal	121.068	156.638	97.263 ^{IV}
Ministers	120.336	120.336	120.336

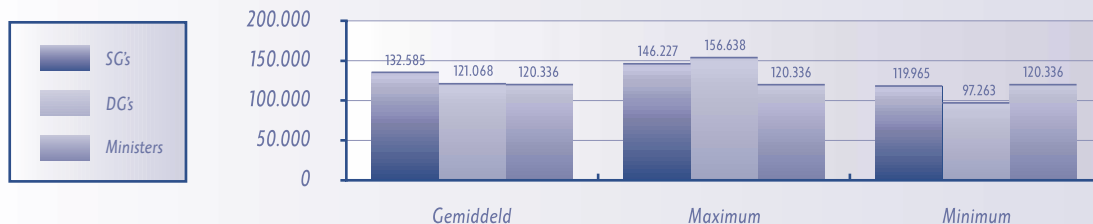
Bron: Beloning van de TMG, minBZK 2003

^{IV} Dit bedrag is lager dan het maandbedrag vermenigvuldigd met twaalf omdat er DG's zijn die korter werken dan 36 uur per week, waarbij een evenredige korting op het salaris wordt toegepast.

Het basissalaris van de minister is hoger dan dat van de secretaris-generaal en de directeur-generaal. Maar uit de tabel blijkt dat de gemiddelde totale beloning van directeuren-generaal en secretarissen-generaal in 2002 (inclusief variabele beloning) uitstijgt boven het salarisniveau van ministers. Dit wordt verklaard door het feit dat ambtenaren een variabele beloning kunnen ontvangen en politieke ambtsdragers per definitie niet. Gemiddeld bedraagt de variabele beloning ten opzichte van het schaalsalaris in 2002 15,5%. Dit percentage wisselt iets per jaar maar de gemiddelde omvang bedraagt circa twee maandsalarissen¹⁸.

Grafiek 2

Topsalarissen in euro's in de publieke sector



Bron: Beloning van de Top Management Groep (TMG), BZK DGMOD/PMR 2003

De tweede verklaring is dat ambtenaren een bezoldiging ontvangen die gekoppeld is aan een arbeidsduur terwijl politieke ambtsdragers geen arbeidsduur kennen.

In de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2001-2002 is overeengekomen dat per 1 april 2002 de arbeidsduur wordt geflexibiliseerd. De norm voor de arbeidsduur blijft 36 uur per week. Op verzoek van de ambtenaar kan zijn individuele arbeidsduur structureel worden verhoogd tot maximaal 40 uur per week¹⁹. Dit betekent een salarisverbetering voor niveau 19 van 11,1% (4/36 uur). Voor politieke functies in de topstructuur ('taakfuncties') gelden zoals aangegeven geen arbeidstijdenregelingen waardoor de verlenging van de arbeidsduur en de daarmee samenhangende salarisverbetering niet mogelijk is. Dat betekent dat het functieloon in 2003 van een secretaris-generaal (€ 125.802) op basis van een 40-urige werkweek met € 3.241 uitstijgt boven het salarisniveau van een minister (€ 122.561, zie ook bijlage 4). Geconstateerd wordt dat in de publieke sector de topambtenaren gemiddeld een (iets) hoger salaris hebben dan de minister.

3.3.2 Salarisbedrag marktsector

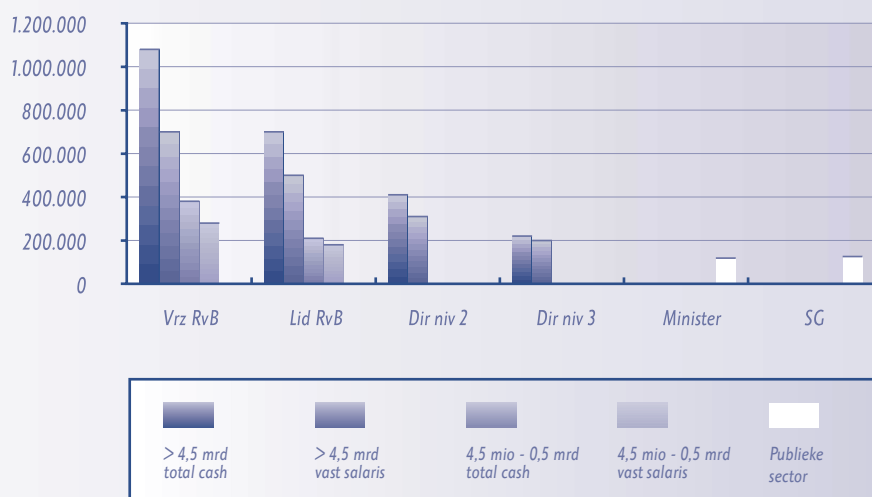
Onderzoek salarispositie secretarissen-generaal

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat regelmatig onderzoek uitvoeren naar de salarispositie van topfunctionarissen in de sector Rijk. Meest recent is in 2001 door Hay een inventariserend onderzoek uitgevoerd in relevante deelarbeidsmarkten van de sector Rijk²⁰.

In dit onderzoek zijn 54 topfuncties betrokken waarvan de bandbreedte van het primaire loon uiteenloopt van € 74.874 tot € 385.713. Hay schat de functiezwaarte van 43 van deze functies lichter in dan die van secretaris-generaal. Deze functies bevinden zich binnen een bandbreedte van € 79.412 tot € 258.655. De mediaan²¹ bedraagt € 142.941. Het normsalaris²² van een secretaris-generaal is gesteld op € 114.534 (2001). De conclusie is dat topfuncties in de semi-publieke sector die lichter zijn dan de functie van een secretaris-generaal in het algemeen een betere beloning kennen. Deze uitkomsten komen overeen met een eerder Hay-onderzoek (1999) waar als invalshoek de inkomensniveaus zijn gekozen. Aan de hand van een aantal bandbreedtes liggende tussen de € 79.412 en € 136.134 op jaarbasis, is bezien welke functies in de marktsector worden aangetroffen. De conclusie van dit onderzoek was dat bij een vergelijkbare salarispositie van de directeur-generaal/secretaris-generaal (in 1999 ca. € 95.294) in de marktsector geen topfunctionarissen konden worden aangetroffen. Topfunctionarissen in de markt ontvangen een vast inkomen van minimaal € 136.134 (1999).

Grafiek 3

Salarissen in euro's in de marktsector



Bron: Honorering bestuurders en directeuren in perspectief 1996 - 2002/2003 VNO-NCW en NCD, uitgevoerd door HAY en Towers Perrin

Voor een vergelijking met de marktsector is gebruik gemaakt van rapporten van Hay en Towers Perrin. Deze rapporten zijn gebaseerd op de beloningsonderzoeken die deze adviesbureaus op jaarlijkse basis uitvoeren. Grafiek 3 is gebaseerd op een openbare publicatie. Als referentie is het ministersalaris toegevoegd.

20

De financiële sector (ABP, Bank Nederlandse Gemeenten, De Nederlandsche Bank, Stichting Toezicht Effectenverkeer, Verzekeringskamer), de sociale zekerheid (Cadans Stigas GUO groep, GAK, Sociaal Fonds Bouwnijverheid), de vervoerssector (Nederlandse Spoorwegen, Connexion), het hoger onderwijs (Universiteiten en hogescholen), de zorg (verschillende zorginstellingen, academische ziekenhuizen).

21

De gegevens van individuele topfunctionarissen zijn door Hay gerangschikt naar oplopende hoogte. Deze reeks wordt verdeeld in twee delen. De mediaan is de middelste waarde tussen deze twee: 50% van de waarnemingen ligt onder dit bedrag en 50% ligt daarboven.

22

Onder normsalaris wordt door Hay verstaan het maximaal bereikbare salaris dat per salarisgroep, dan wel functieniveau is vastgesteld en in principe bij normaal/goed functioneren na verloop van bepaalde tijd voor iedere functiehouder bereikbaar is.

Tabel 3

Honoringsniveau bestuurders en directeuren 2002

	Gemiddelden (€)		
<i>Secretarissen-generaal</i>	132.585		
<i>Directeuren-generaal</i>	121.068		
<i>Ministers</i>	120.336		
		Omzet (€)	
<i>Vast inkomen^v</i>	<i>> 4,5 mrd</i>	<i>0,5 - 4,5 mrd</i>	<i>45 mio - 0,5 mrd</i>
<i>Voorzitter RvB/hoofddirectie</i>	694.000	422.000	278.000
<i>Lid RvB/hoofddirectie</i>	494.000	280.000	179.000
<i>Directeur niveau 2</i>	317.000	159.000	n.v.t.
<i>Directeur niveau 3</i>	202.000	n.v.t.	n.v.t.
		Total cash (€)^{vi}	
<i>Voorzitter RvB/hoofddirectie</i>	1.059.000	628.000	373.000
<i>Lid RvB/hoofddirectie</i>	703.000	388.000	213.000
<i>Directeur niveau 2</i>	414.000	246.000	n.v.t.
<i>Directeur niveau 3</i>	244.000	n.v.t.	n.v.t.

Bron: Honorering bestuurders en directeuren in perspectief 1996 - 2002/2003 VNO-NCW en NCD, uitgevoerd door HAY en Towers Perrin, Marktmediaan indicatieve honoringsniveaus (marktmediaan) voor verschillende functies in ondernemingen in drie brede omvangscategorieën.

- V** Het vaste inkomen wordt hierbij gedefinieerd als het totale bruto inkomen bestaande uit het jaarsalaris, vakantietoelage, vaste 13^e maand en een eventueel vaste gratificatie.
- VI** Total cash is het vaste inkomen, vermeerderd met het laatst verdiende gerealiseerde variabele (niet-gagarandeerde) inkomen.

De gegevens waarop grafiek 3 is gebaseerd zijn opgenomen in tabel 3. In tabel 3 is ook opgenomen de omzetcategorie 0,5 – 4,5 mrd en verder zijn ook de gemiddelde salarissen van topambtenaren opgenomen. Uit de tabel blijkt dat in de private sector topfunctionarissen veel hogere salarissen worden toegekend dan in de publieke sector. Er is van uitgegaan dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister niet kleiner zijn dan die van een voorzitter van de Raad van Bestuur van een grote onderneming. Ongeacht de omzetcategorie kan geconstateerd worden dat de salarissen in de private sector beduidend hoger zijn dan het ministersalaris.

3.3.3

Salarisbedrag internationaal

Internationale salarisvergelijkingen zijn lastiger te interpreteren dan nationale. Er treden wisselkoerseffecten op, er geldt een ander fiscaal regime en er bestaan verschillen in prijzen en koopkracht. Daarom is de internationale vergelijking beperkt tot West-Europese landen. Dit in de veronderstelling dat er weliswaar nationale verschillen bestaan, maar dat deze niet zeer groot zijn. Hierdoor wordt de vergelijking voldoende zuiver geacht. Verder is de term kabinetsminister gehanteerd. Dit is gedaan om te benadrukken dat in de vergelijking de salarissen zijn meegenomen van de ministers die daadwerkelijk deel uitmaken van een ministerraad.

Om een zo compleet mogelijk beeld te maken zijn twee vergelijkingen gemaakt:

- 1 het basisjaarsalaris, berekend uit het openbare maandsalaris vermenigvuldigd met twaalf. Dit is weergegeven in tabel 4;
- 2 het totale jaarsalaris, opgevraagd door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de overheden van een beperkt aantal omringende landen. Dit is weergegeven in tabel 5.

Tabel 4

Basisjaarsalarissen in euro's per augustus 2003

	Minister-president	Kabinetminister
Spanje	80.064	70.260
Finland	111.012	92.508
Nederland	113.065	113.065
Ierland	132.756	89.520
Zweden	137.676	110.400
Luxemburg	164.268	140.676
België	167.208	167.208
Verenigd Koninkrijk	172.920	115.368
Denemarken	176.460	141.168
Duitsland	177.528	152.652
Frankrijk	187.404	124.932
Oostenrijk	226.056	211.044
Italië	Nb	155.160

Bron: Prof. H.H. Von Arnim, Professor of Public Law, esp. Municipal and Budget Law, and Constitutional Theory at the Post Graduate School of Administrative Sciences Speyer. Aangevuld met informatie van min BUZA

Tabel 5

Totaal vast jaarsalaris 2003 in euro's, inclusief toelagen en toeslagen

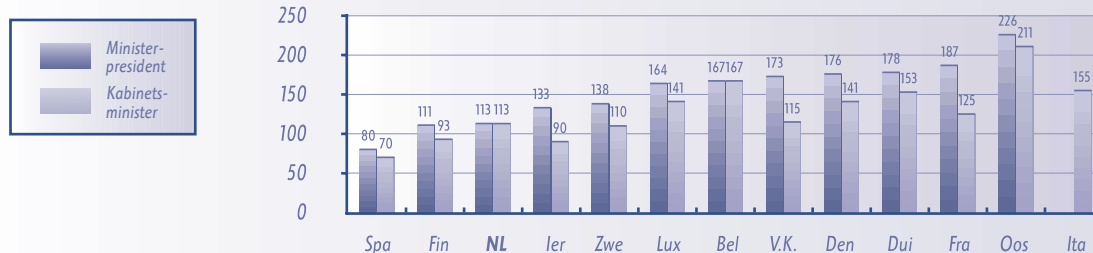
	Minister-president	Kabinetminister
Nederland	121.805	121.805
Denemarken	174.424	153.493
België	188.215	188.215
Duitsland	191.573	164.390
Frankrijk	241.272	160.848
Verenigd koninkrijk	253.975	185.023

Bron: DWM/WE minBUZA

In vergelijking met de omringende landen is het ministersalaris relatief laag. Dit geldt zeker voor het totale vaste jaarsalaris. De afstand voor de Minister-President is nog groter. Dit geldt zowel voor de grote landen als de kleinere landen.

Grafiek 4

Basisjaarsalaris in euro's per augustus 2003



Bron: Prof. H.H. Von Arnim, Professor of Public Law, esp. Municipal and Budget Law, and Constitutional Theory at the Post Graduate School of Administrative Sciences Speyer. Aangevuld met informatie van min BUZA

Verder blijkt dat, met uitzondering van België, het gebruikelijk is dat de Minister-President een aanzienlijk hoger salaris-bedrag ontvangt dan een kabinetsminister.

3.4 De salarisontwikkeling

3.4.1 Inleiding

De salarisontwikkeling is een maat waarmee de jaarlijkse groei van het salaris wordt aangegeven. In deze paragraaf wordt dat weergegeven met zowel een percentage per jaar als met een indexcijfer voor een reeks van jaren.

3.4.2 Trendmatige loonontwikkeling ministersalaris

In deze paragraaf wordt de salarisontwikkeling van de minister vergeleken met de salarisontwikkeling elders in de publieke sector en met de contractloonontwikkeling en de brutoloonontwikkeling in de marktsector. Lonen ontwikkelen zich in een stijgende lijn. Maar er doen zich algemene of sectorspecifieke omstandigheden voor waardoor de ontwikkeling in het ene jaar sneller is dan in het andere. In uitzonderlijke gevallen doen zich ook dalingen voor. Verder worden de lonen voor de sectoren door het jaar heen aangepast en vaak niet op precies hetzelfde moment. De aanpassing is afhankelijk van de afspraken in de sector-CAO. Om loonontwikkelingen van verschillende sectoren zinvol te kunnen vergelijken en om trendmatige ontwikkelingen zichtbaar te kunnen maken moet daarom een langere periode worden gekozen. Hier is gekozen voor een periode van 35 jaar, van januari 1970 tot en met januari 2004. Deze periode wordt lang genoeg geacht om ten aanzien van systematische en trendmatige ontwikkelingen betrouwbare uitspraken te doen.

Tabel 6

Jaarsalarissen^{VII} 1970-2004 in euro's

Jaar (per 1 jan)	Minister	Staatssecretaris	Comm. der Koningin	Secretaris-Generaal
1970	49.455	40.617	38.776	32.880
1975	62.299	53.823	72.278	53.110
1980	80.196	70.671	89.761	68.390
1985	81.648	74.935	81.648	68.753
1990	86.430	81.039	86.430	75.984
1995	99.248	93.066	99.248	87.260
2000	108.851	102.060	108.851	95.697
2004	122.109	114.540	122.109	107.451
<i>Stijgings-index</i>				
1970	100	100	100	100
2004	247	282	315	327

Bron: Kerngegevens overheidspersoneel; min BZK; jaargangen 1970 – 2003

VII Het jaarsalaris is berekend door het maandsalaris te vermenigvuldigen met 12 maanden en te verhogen met 8% vakantiegeld.

Leeswijzer tabel 6

In de tabel zijn de vaste bruto maandsalarissen in euro's van de minister, staatssecretaris, commissaris der Koningin en de secretaris-generaal opgenomen. Op de laatste regels van de tabel is de stijgingsindex²³ over de periode 1970 – 2004 opgenomen. De stijgingsindex geeft voor bijvoorbeeld voor de minister weer dat indien hij in 1970 100 zou hebben verdiend, hij in 2004 247 zou verdienen (de staatssecretaris 282, enzovoort). Hierdoor ontstaat een vergelijkingsmaat waarmee de loonontwikkelingen van de verschillende groepen kunnen worden vergeleken.

Tabel 7

Stijgingsindexen 1970–2004

	Stijgingsindex 1970	Stijgingsindex 2004	Vershil in stijgings- percentage t.o.v. minister
<i>Minister</i>	100	247	-
<i>Staatssecretaris</i>	100	282	14%
<i>Commissaris der Koningin</i>	100	315	28%
<i>Secretaris-Generaal</i>	100	327	32%
<i>Rijksambtenaar^{viii}</i>	100	387	57%
<i>Contractloonontwikkeling marktsector</i>	100	456	85%
<i>Brutoloonontwikkeling marktsector (incl incidenteel)</i>	100	601	144%

Bron: contractloon en brutoloonontwikkeling: MEV 2004 CPB; overige loonontwikkeling: Kernegegevens overheidspersoneel; jaargangen 1970 – 2003; BZK DGMOD/AO

VIII Zie voor bepaling van de stijgingsindex ambtenaar tabel 14 in de bijlage.

Leeswijzer tabel 7

In de tabel zijn de stijgingsindexen van tabel 6 opgenomen en daaraan toegevoegd de stijgingsindexen voor ambtenaren²⁴, voor de contractloonontwikkeling²⁵ in de marktsector en de brutoloonontwikkeling. Hieruit blijkt dat de stijging van het ministersalaris in de periode 1970 – 2004 het laagst is geweest. In de laatste kolom van tabel 7 is het percentage weergegeven hoeveel sneller salarisstijging van de andere groepen is geweest ten opzichte van dat van de minister²⁶. Het salaris van de staatssecretaris is bijvoorbeeld in de periode 1970 – 2004 met 14% meer toegenomen dan het salaris van de minister.

Grafisch is de loonontwikkeling weergegeven in grafiek 5. Hieruit kan gelezen worden dat de loonontwikkeling in de marktsector het sterkst is. De lonen van de politieke ambtsdragers en de topambtenaren ontwikkelen zich langzamer en de ambtenaren bevinden zich in een middenpositie. Het ministersalaris heeft duidelijk de geringste loonontwikkeling. Verder valt op dat de salarisontwikkeling van de commissaris van de Koningin in de periode 1980 – 1985 een daling doormaakt. Dit is het gevolg van het gelijktrekken van het salaris van de commissaris aan het ministersalaris per 1 januari 1981²⁷.

Het betreft hier de salarisontwikkelingen over een langere periode. Uit de grafiek blijkt dat de trend van de lijnen ongeveer gelijk is. Namelijk in tijden van hoogconjunctuur verlopen alle lijnen steiler en bij laagconjunctuur vlakken ze af. Maar ook blijkt dat het salaris van de politieke ambtsdragers en de topambtenaren steeds een wat minder hoge stijging kent waardoor in de loop der jaren de loonontwikkeling steeds verder achterloopt. Geconcludeerd wordt dat het salaris van deze groepen zich systematisch langzamer ontwikkelt. Dit geldt het sterkst voor de minister.

24

Zie voor wijze van bepalen bijlage 10

25

Zie voor wijze van bepalen bijlage 10

26

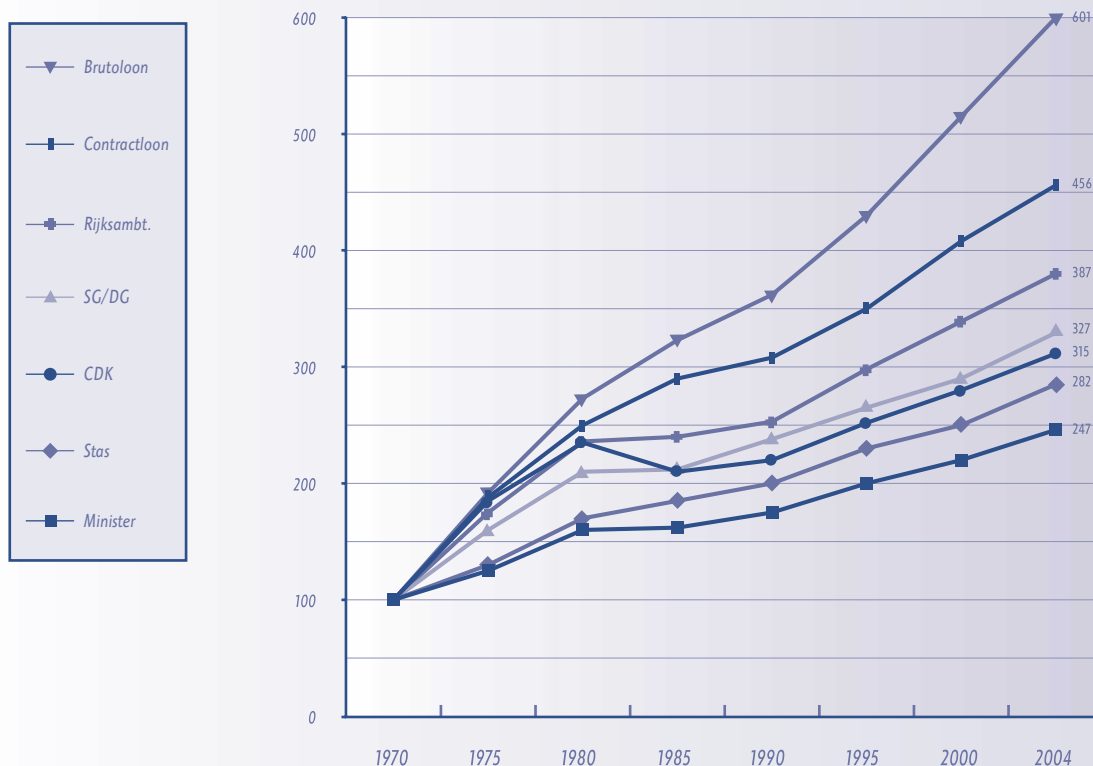
Dit is berekend door de stijgingsindex van de andere groepen te delen door de stijgingsindex van de minister en dit getal met 100% te vermenigvuldigen.

27

Zie ook paragraaf 2.3.1.

Grafiek 5

Salarisontwikkeling 1970-2004



Bron: MEV 2003 CPB; Min BZK

3.4.3

Loonontwikkeling topfunctionarissen in de marktsector.

Voor wat betreft de marktsector en de semi-publieke sector zijn geen vergelijkbare c.q. controleerbare gegevens over topfunctionarissen over een langere periode beschikbaar. Er kan op verantwoorde wijze niet verder worden teruggedaan dan 1996. Daarom worden in het advies deze gegevens meer ter completering van het beeld gebruikt en niet voor het trekken van conclusies ten aanzien van trendmatige ontwikkelingen.

Tabel 8

Loonontwikkeling in de periode 1996-2002

	Overige werknemers		Directie grote ondernemingen ^{IX}		Minister	
	Percentage	Index	Percentage	Index	Percentage	Index
1996		100		100		100
1996 - 1997	5 %	105	8 %	108	0,7 %	101
1997 - 1998	5,5 %	111	11,0 %	120	2,8 %	104
1998 - 1999	6,0 %	117	11,0 %	133	2,4 %	106
1999 - 2000	6,0 %	124	11,0 %	148	2,9 %	109
2000 - 2001	7,5 %	134	18,0 %	174	4,8 %	114
2001 - 2002	6,5 %	142	18,4 %	206	3,6 %	118

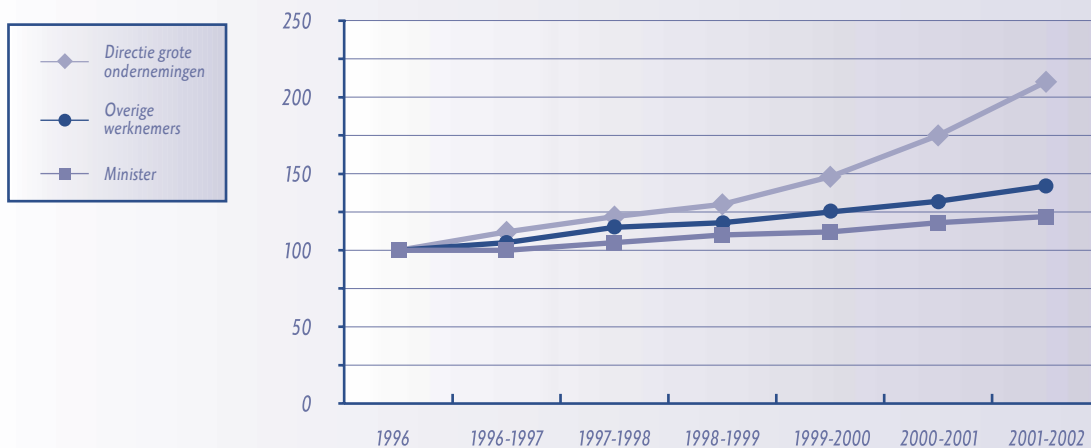
Bron: Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2001 en Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2002 Arbeidsinspectie; Ministersalaris: BZK DGMOD/AO

IX De Arbeidsinspectie noemt deze groep managers LTD-niveau VIII.

In tabel 8 zijn de loonstijgingen voor directieleden van grote ondernemingen over een periode van zes jaar vergeleken met die voor overige werknemers. Ter vergelijking zijn de loonstijgingen van de minister in dezelfde periode daaraan toegevoegd. Grafisch is dit weergegeven in grafiek 6.

Grafiek 6

Loonontwikkeling 1996-2002



Bron: Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2001 en Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2002 Arbeidsinspectie; Ministersalaris: BZK DGMOD/AO

Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat directies van grote ondernemingen meerjarig een hoge loonontwikkeling kennen. Zeker de laatste jaren is deze loonontwikkeling hoog in vergelijking met die van de overige werknemers. Ook het verschil met de ontwikkeling van het ministersalaris is groot. Over deze periode is het salaris van topfunctionarissen in de marktsector met bijna 75% sneller gegroeid dan het ministersalaris²⁸.

Ook Hay en Towers Perrin hebben een groeicijfer voor de periode 1996 – 2002 gepubliceerd. De resultaten van hun onderzoek zijn weergegeven in tabel 9. Ook hieraan is voor de vergelijking de stijging van het ministersalaris toegevoegd.

Tabel 9

Stijging vast inkomen 1996-2002

Loonontwikkeling Vast inkomen Raad van Bestuur (Board)	Minister	Omzetcategorieën; Raden van bestuur					
		> 13,5 mrd	4,5 – 13,5 mrd	1,5 – 4,5 mrd	0,5 – 1,5 mrd	140 mio – 0,5 mrd	45 – 140 mio
1996-2002	18%	55%	51%	46%	39%	34%	29%

Bron: Honorering bestuurders en directeuren in perspectief 1996 - 2002/2003 VNO-NCW en NCD, uitgevoerd door HAY en Towers Perrin

Zij constateren dat: “in de periode 1996 – 2002 het vaste inkomen voor de eindverantwoordelijke directiefuncties in de grootste ondernemingen beduidend sneller is gestegen dan in de kleinste ondernemingscategorieën. Daarnaast is er een sterke correlatie tussen de groeisnelheid van het inkomen en de mate van oriëntatie op de internationale arbeids-/beloningsmarkt voor de betreffende functies, zoals wij met name bij de grootste ondernemingen aantreffen”.

De uitkomsten verschillen onderling omdat het hier verschillende onderzoeken betreft, die methodisch anders zijn vormgegeven en zijn uitgevoerd bij verschillende respondenten. Niettemin is de richting waarin beide onderzoeken wijzen dezelfde. De beide onderzoeken tonen aan dat bij de topfunctionarissen in de marktsector de salarisontwikkeling in de afgelopen jaren veel groter is geweest dan die van de minister.

4.1 Analyse van de huidige topstructuur

Voorgaande hoofdstukken leggen een aantal tekortkomingen bloot in de vormgeving van de huidige topstructuur. In dit hoofdstuk worden een aantal conclusies getrokken met consequenties voor de adviesrichting.

- De topstructuur is oorspronkelijk als beheersinstrument ingericht. Het ministersalaris is in 1981 aangemerkt als het hoogste salaris in de semi-publieke en publieke sector.
- De loonmatigingsdoelstelling van de topstructuur heeft vooral zijn effect gehad op de salarissen van ministers en staatssecretarissen. Deze salarissen hebben daardoor de aansluiting met de salarisontwikkeling in de markt en delen van de semi-publieke sector verloren.
- Bewindslieden hebben als gevolg van het indexeringsprincipe en door het ontbreken van een werktijdenregeling niet kunnen profiteren van arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van werktijdenuaanpassingen en schalenherstructureringen. Zo werkt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor rijksambtenaren om de arbeidsduur te verlengen tot 40 uur niet door voor politieke ambtsdragers. Dit heeft geleid tot een achterstand in de rechtspositie van in totaal 13,4%. Daarnaast kennen ministers en staatssecretarissen in tegenstelling tot de ambtelijke top geen inkomensvoelers (gemiddeld 15,5%). In totaal betekent dit een salarisachterstand van circa 30%.
- De huidige topstructuur verenigt twee verschillende rechtspositieregelingen. De bezoldiging van de ambtelijke top stijgt daardoor door de geringe salarisafstand al snel uit boven het ministersalaris.
- Tussen ministeries onderling en op individueel niveau bestaat een grote variatie in de omvang van inkomensvoelers van topambtenaren (niveau 19). Er is bestaat echter momenteel voor de ambtelijke top onvoldoende relatie tussen na te streven resultaten en variabele beloning, zelfs niet na de invoering van een resultaatgerichte begrotings-systeem (VBTB).

4.2 Salarisvergelijking

Het salaris en de salarisontwikkeling van de minister is vergeleken met de hoogste salarissen in de publieke en de semi-publieke sector, met topfunctionarissen in het bedrijfsleven en met de ministers van de omliggende landen.

Salarisbedrag

- In de publieke sector hebben topambtenaren gemiddeld een (iets) hoger inkomen dan de minister. Gezien het aantal topambtenaren dat toeslagen krijgt toegekend en de omvang van de variabele beloning, betekent dit dat inkomensvoelers vaak worden gebruikt om het achterblijvende functieloon van de ambtelijke top in de sector Rijk te compenseren.
- In de semi-publieke sector krijgen topfuncties die lichter zijn dan de functie van een secretaris-generaal in het algemeen een hogere beloning.
- De gemiddelde salarisbedragen die in de private sector aan topfunctionarissen worden toegekend zijn veel hoger dan het ministersalaris. Ingeschat wordt dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister niet kleiner zijn dan die van topfunctionarissen in de private sector.
- In vergelijking met de omliggende landen is het ministersalaris relatief laag. De afstand voor de Minister-President is nog groter. De Minister-President verdient in omliggende landen vaak meer dan een minister.

Salarisontwikkeling

- Het salaris van de politieke ambtsdragers en de topambtenaren kent een stelselmatig minder hoge stijging dan de contractloonontwikkeling van rijksambtenaren. Hierdoor is in de loop der jaren de loonontwikkeling steeds verder achter gaan lopen. Dit geldt het sterkst voor de minister die ten opzichte van de salarisontwikkeling van een secretaris-generaal/directeur-generaal een salarisachterstand van 32% heeft opgelopen.
- Bij de topfunctionarissen in de marktsector is de salarisontwikkeling veel groter dan die van de minister.

5

Inrichting toekomstige topstructuur

5.1 Inleiding

De doelstelling van een nieuwe topstructuur is recht te doen aan een openbaar bestuur, waarbinnen continuïteit en kwaliteit zijn gewaarborgd. Om een evenwichtig bezoldigingssysteem te bereiken voor de politieke en ambtelijke top is het wezenlijk dat het systeem:

- een dusdanig concurrerend bezoldigingsniveau ten opzichte van de marktsector biedt dat het werken in de publieke sector aantrekkelijk blijft;
- 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 semi-publieke en publieke sector waaronder ZBO's.

5.2 Functiekenmerken en beloningsgrondslagen

Al eerder is geconstateerd dat door uiteenlopende ontwikkelingen de minister niet meer de meest verdienende topfunctionaris is in de publieke sector. Bij de ambtelijke top zijn inkomensvoelers een steeds grotere rol gaan spelen terwijl het ministersalaris beperkt is gebleven tot een vast niveaubedrag. Dit vraagt om een herbezinning op de beloningsgrondslagen gezien de verschillen in specifieke functiekenmerken van de ambtelijke top en de politieke top. Het verschil in beloningsgrondslagen dient de inrichting van de toekomstige topstructuur te bepalen.

Functiekenmerken politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers zijn geen werknemers. Gezien hun specifieke functiekenmerken is er geen ondergeschiktheid aan een bevoegd gezag. In staatsrechtelijke zin zijn politieke ambtsdragers politiek eindverantwoordelijk en staan in die zin boven het ambtelijk apparaat.

Politieke functies zijn eigenstandige functies waarin ambtsdragers worden gekozen of benoemd voor een bepaalde periode. De functie die wordt bekleed, bepaalt de beloning. Dit wordt ook wel positiebeloning genoemd. De aanstelling van een politieke ambtsdrager betreft de uitkomst van een politiek/democratisch proces. De verblijfsduur is onzeker. Het afbreukrisico is groot en mede afhankelijk van externe factoren, waarbij logischerwijs rechtsbescherming ontbreekt. De bezoldiging van ambtsdragers is bij wet geregeld en bestaat uit gefixeerde bedragen, ongeacht de functievervulling of geleverde prestaties. Voor de indexering wordt momenteel de contractloonsverhoging van ambtenaren in de sector rijk gehanteerd.

Functiekenmerken topambtenaren

Ambtenaren daarentegen zijn werknemers met een arbeidsverhouding ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Zij worden aangesteld door middel van een geformaliseerd selectieproces waarbij de inhoud van de functie richtinggevend is. Voor de hoogte van het genoten salaris vormen de functie-zwaarte, de functievervulling en eventueel de arbeidsmarktpositie en geleverde prestaties de grondslagen. Naast de voor de ambtelijke top geldende gefixeerde niveaubedragen bestaat de mogelijkheid om op basis van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 (BBRA) een variabele beloning (periodieke en/of eenmalige inkomensvoelers) toe te kennen.

De huidige beloningsstructuur voor bewindslieden geeft in onvoldoende mate uitdrukking aan de politieke eindverantwoordelijkheid, het publieke karakter van het ambt, het afbreukrisico en de mate van rechtszekerheid verbonden aan een politieke functie.

De ambtelijke rechtspositie biedt ruimere bezoldigingsmogelijkheden dan de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Door de betrekkelijk geringe verschillen (6%) tussen niveau 19, 20, 21 komen de ruimere beloningsmogelijkheden van de ambtelijke rechtspositie al snel in het vaarwater van het bezoldigingsniveau van de politieke top.

Tabel 10

Funciekenmerken en beloningsgrondslagen

	<i>Politieke ambtsdrager</i>	<i>Ambtelijke topfunctionaris</i>
<i>Kenmerk</i>	<i>Ambt</i>	<i>Functie</i>
<i>Arbeidsverhouding</i>	<i>Bevoegd gezag of onafhankelijk</i>	<i>Ondergeschikte</i>
<i>Duur arbeidsrelatie</i>	<i>Bepaalde tijd</i>	<i>Onbepaalde tijd</i>
<i>Afbreukrisico (ontslag)</i>	<i>Politiek en individueel/collectief</i>	<i>Functioneel en individueel</i>
<i>Aanstelling</i>	<i>Benoeming na politieke voordracht</i>	<i>Geformaliseerd selectieproces op basis van functie-inhoud en competenties</i>
<i>Beloningsgrondslagen</i>	<i>Positie</i>	<i>Positie, functiewaarde, functie vervulling / prestatie en arbeidsmarkt (onderhandeling)</i>
<i>Bezoldiging</i>	<i>Openbaar bedrag</i>	<i>Openbaar schaalsalaris, niet openbare individuele toelagen</i>
<i>Postactief</i>	<i>Wachtgeld zonder meer</i>	<i>Wachtgeld, tenzij</i>

Adviespunt 1: Loskoppelen topstructuur

Door het aanbrengen van een (horizontale) scheiding tussen de kolom van politieke ambtsdragers en de kolom van de ambtelijke topfunctionarissen, zullen deze als twee eigenstandige systemen op grotere afstand van elkaar worden ingericht. De eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager dient afdoende tot uitdrukking te worden gebracht in de salarisverhoudingen. Rechtvaardiging voor deze loskoppeling wordt gevonden in de principiële verschillen tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren in aanstellingswijze, het karakter van de functie, de uiteenlopende beloningsgrondslagen en het grote verschil in afbreukrisico.

5.3 De politieke topstructuur**5.3.1 Ministers en staatssecretarissen**

Teruggehaald wordt de oorspronkelijke gedachte van de topstructuur om bij de bepaling van het inkomensniveau van bewindslieden (ministers en staatssecretarissen) de uiteindelijke politieke eindverantwoordelijkheid op nationaal niveau het zwaarste gewicht toe te kennen²⁹. De staatsrechtelijke positie en de bijbehorende verantwoordelijkheden van de minister dienen dus zeer nadrukkelijk in de beloningspositie zichtbaar te worden gemaakt. De salarispositie moet de eindverantwoordelijkheid van het ambt van minister benadrukken. Vertrekpunt is dat de minister in de publieke sector het hoogste salaris moet ontvangen. In ieder geval staat de minister aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke topstructuur.

De in 1981 geïntroduceerde topstructuur heeft voornamelijk een matigend effect gehad op de salarissen van ministers en staatssecretarissen. Om een aantal redenen zijn deze salarissen achtergebleven:

- een beperkte doorwerking van salaris aanpassingen van de sector Rijk;
- geen mogelijkheid voor arbeidsduurverlenging tot 40 uur;
- ministers en staatssecretarissen kennen geen vaste inkomens toelagen.

Dit alles leidt tot een salarisachterstand van ongeveer 30% ten opzichte van rijksambtenaren³⁰. Ook in internationaal perspectief zijn de Nederlandse ministersalarissen sober. Het ligt voor de hand deze reparatie zo mogelijk nog tijdens deze kabinetsperiode plaats te laten vinden.

Naast genoemde achterstand ten opzichte van de ambtelijke salarissen is er sprake van een forse afstand tot salarissen van in functiezwarte vergelijkbare functies in de marktsector. De zwaarte van het ambt van minister rechtvaardigt een separate inhaalslag. Te denken valt aan een percentage van 20% eventueel in fasen.

Het kan zijn dat een in de huidige sociaal-economische situatie voorgenomen loonmatiging een verdergaande verhoging op dit moment in de weg staat. Overwogen kan worden dat het kabinet later in deze kabinetsperiode nogmaals een adviesopdracht geeft om te bezien in welke mate het ministersalaris in relatie tot markt moet worden aangepast.

Adviespunt 2: Hoogte van het ministersalaris

Uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministersalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector. Door de scheiding en het ministersalaris als ijkpunt wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen. Het huidige salarisniveau van de minister moet 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 inhaalslag van 20%, eventueel in fasen.

De Minister-President ontvangt in de huidige topstructuur hetzelfde salaris als de overige ministers. Dit is vanuit zijn gelijkwaardige staatsrechtelijke positie begrijpelijk en verklaarbaar. Daarentegen brengt de rol van de Minister-President als voorzitter van de Ministerraad in de praktijk een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee.

Ook in de ons omringende landen (met uitzondering van België) ontvangt de Minister-President een fors hoger salaris dan ministers. De motivatie kan ook worden gezocht in de marktconformiteit. In directies van ondernemingen, waar het principe van collegiaal bestuur ook geldt, ontvangen voorzitters een hoger salaris waarbij de tendens is dat verschillen verder worden vergroot (+20% of soms zelfs +40%). Commissarissen van de Koningin en burgemeesters verdienen ook meer dan gedeputeerden en wethouders.

De afweging van enerzijds de staatsrechtelijke positie van de Minister-President en anderzijds de bijzondere verantwoordelijkheid en de ontwikkelingen in de markt rechtvaardigen een beperkt hoger salaris voor de functie van Minister-President.

Geadviseerd wordt de minister op 100% te positioneren, de Minister-President op 110% en de staatssecretaris op 90%. Een salarisverschil van 10% geeft beter de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid van de staatssecretaris weer dan de huidige 6%.

Adviespunt 3: Salaris Minister-President

De minister staat aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke topstructuur. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister-President als voorzitter van de Ministerraad ontvangt deze een 10% hogere bezoldiging dan een minister. De bezoldiging van de staatssecretaris bedraagt 90% van het ministersalaris vanwege de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid.

5.3.2

Koppeling met andere politieke ambtsdragers

Indien de huidige koppeling met de overige categorieën politieke ambtsdragers wordt gehandhaafd, zal elke aanpassing van het ministersalaris een vergaande doorwerking hebben. Dit is niet wenselijk. De staatsrechtelijke positie, de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid van een minister en de publieke druk zijn beduidend zwaarder dan bijvoorbeeld van een commissaris van de Koningin of een burgemeester. De positie van de overige politieke ambtsdragers zou op zichzelf moeten worden bezien.

Adviespunt 4: Doorwerking overige politieke ambtsdragers

De argumenten voor de voorgestelde salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen zijn niet zonder meer van toepassing op de overige niveau 21 functies (Hoge College's van Staat, rechterlijke macht, commissarissen van de Koningin en de burgemeesters van de vier grote steden). Dat geldt ook voor de overige politieke ambtsdragers (gedeputeerden, wethouders, statenleden en raadsleden). Deze functies dienen op een later moment in een nader advies op hun eigen merites en in relatie tot de topstructuur te worden beoordeeld. Eerst dient het normniveau van het ministersalaris voor het nieuwe salarisgebouw te worden vastgesteld. Een advies over de overige categorieën politieke ambtsdragers is pas zinvol als eerst het kabinet en vervolgens het parlement een principieel standpunt hebben bepaald over de voorgestelde inrichting van de nieuwe topstructuur en de verhoging van het ministersalaris.

5.4**Besluitvormingsstructuur salarisaanpassingen politieke ambtsdragers**

Besluitvorming over het salaris van politici is een moeizaam proces. Het gegeven dat er vanaf 1981 geen structurele aanpassingen zijn aangebracht in het salaris van bewindslieden toont dit aan. Gezocht moet worden naar een besluitvormingsstructuur waarbij een onafhankelijk oordeel wordt gegeven over functiezwaarte en een daarbij behorend salaris van politieke ambtsdragers. In het Verenigd Koninkrijk is een afdoende oplossing gevonden in de vorm van een onafhankelijke externe adviescommissie. Voorgesteld wordt ook in Nederland een soortgelijke permanente beloningscommissie in te stellen die periodiek het kabinet adviseert over salarisniveau-aanpassingen.

Adviespunt 5: Permanente adviescommissie

Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt. De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambtsdragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloontijding in de sector Rijk volgen.

Naar aanleiding van het advies neemt het kabinet een besluit over eventuele aanpassingen. Overwogen kan worden dat een structurele aanpassing van het salarisniveau van ministers en staatssecretarissen pas ingaat bij aanvang van een nieuwe kabinetsperiode. Dit om de situatie te voorkomen dat over het eigen salaris wordt besloten.

Adviespunt 6: Aanpassen salarisniveau ministers/staatssecretarissen

Op grond van het advies van de permanente beloningscommissie brengt het kabinet tijdens de lopende kabinetsperiode de noodzakelijke wetgeving voor salarisaanpassingen voor ministers/staatssecretarissen tot stand. Aanpassingen van het salarisniveau gaan pas in bij het aantreden van een nieuw kabinet. Daarmee kan worden voorkomen dat het kabinet over het eigen salaris een besluit moet nemen. In de tussentijd kennen de contractloontijdingen van ambtenaren van de sector Rijk een automatische doorwerking naar de salarissen van de ministers en staatssecretarissen.

5.5**De ambtelijke topstructuur****5.5.1****Vaste beloning en inkomensvoetstukken**

Gebleken is dat het groot deel van de topmanagementgroep (niveau 19) in de rijksdienst een vaste periodieke toeslag ontvangt op het functieloon. Geconstateerd is dat variabele en vaste inkomensvoetstukken worden gebruikt om het achterblijvende functieloon van de ambtelijke top in de sector Rijk te compenseren. Om de grillige toepassingspraktijk en de grote verschillen, zowel tussen ministeries als op individueel niveau te beperken, wordt het huidige vaste salarisniveau 19 en de periodieke toeslag daarom vervangen door een salarisband 19. De huidige vaste inkomensvoetstukken (in

2002 gemiddeld € 12.330 per jaar) worden in deze band verwerkt. Dit betekent dat in ieder geval de door markt afgedwongen situatie wordt geformaliseerd. Deze aanpassingen betekenen een hoger maximumbedrag van de band dan het huidige vaste salarisbedrag niveau 19. Dit is billijk omdat uit beloningsonderzoeken blijkt dat de topmanagementgroep ten opzichte van vergelijkbare functionarissen in de semi-publieke sector aanzienlijk minder verdienen.

Gezien de praktijk dat topambtenaren doorgaans beduidend meer werken dan de gebruikelijke arbeidstijd, wordt de arbeidsduurverlenging tot 40 uur standaard opgenomen in de salarisband. Leden van de topmanagementgroep hebben daarom een functiecontract waarbij arbeidsduur geen rol meer speelt.

Deze band heeft als kenmerk dat uitsluitend een minimum en maximum salarisniveau wordt aangegeven. Het minimum- en maximum van de salarisband wordt aangepast aan de hand van de contractloonsijging van de sector Rijk.

Om de doorgroeimogelijkheden te verruimen, worden binnen de band drie salarisniveaus gecreëerd (functiezwaarte I, II of III). Secretarissen-generaal worden in band 19 altijd ingedeeld in het hoogste bezoldigingsniveau III. De SG-toeslag van 5% kan daardoor komen te vervallen.

Binnen deze band worden drie niveau's onderscheiden waardoor in aard en zwaarte van verschillende directeur-generaal functies en de SG-functie een geëigend bezoldigingsniveau kan worden toegekend. Bij intreden of doorgroei binnen de topmanagementgroep wordt aan de hand van indelingscriteria bezien op welk niveau een directeur-generaal (opnieuw) wordt ingedeeld. Nagegaan moet nog worden of het mogelijk is heldere criteria te ontwikkelen om te komen tot een objectieve indeling in lichtere en zwaardere directeur-generaal functies. Indien dit lastig blijkt te zijn, kunnen meer differentiatiemogelijkheden voor de directeur-generaal functie ook worden gezocht in één bandbreedte.

Een dergelijke salarisband biedt daardoor een beter carrière- en bezoldigingsperspectief voor topambtenaren. Ook kan met een brede salarisband door individuele inpassing beter worden ingespeeld op de arbeidsmarkt. Het maximum van deze band stijgt uit boven het huidige niveau 19.

Adviespunt 7: Introductie salarisband 19

Het vaste niveaubedrag 19 voor de topmanagementgroep sector Rijk wordt vervangen door een nieuw in te stellen salarisband voor de topmanagementgroep sector Rijk teneinde enige ruimte te creëren voor differentiatie. Deze band kent geen periodieken maar alleen een minimum- en een maximumbedrag, die worden aangepast aan de hand van de salarisontwikkeling van de sector Rijk. Vaste inkomenstoelagen en de mogelijkheid van arbeidsduurverlenging worden voor de leden van de topmanagementgroep afgeschaft en in het maximum van de salarisband verwerkt. Het maximale bezoldigingsniveau blijft altijd onder het salarisniveau van de minister, eenmalige discretionaire beloningen daargelaten.

Deze aanpassingen betekenen een hoger maximumbedrag van de band dan het huidige vaste salarisbedrag niveau 19. Indien de salarisband in individuele gevallen tot verslechtering leidt in het bezoldigingsniveau, wordt voorzien in een passend overgangsrecht.

Schema 1

Salarisband topmanagementgroep

Jaarbedragen in euro's		
103.021	Niveau I DG	
114.696		
127.008	Niveau II DG	Huidig niveau DG 119.387 (40 u)
141.588	Niveau III SG	Huidig niveau SG 125.232 (40 u)

5.5.2 Resultaatbeloning en normen voor inkomensoeslagen topmanagementgroep sector Rijk

Uit een internationale vergelijking is gebleken dat vooral in de Angelsaksische wereld resultaatbeloning in de publieke sector ingang heeft gevonden. Resultaatbeloning vereist een ordentelijk beoordelingssysteem met kwantificeerbare criteria met een uiteindelijke vertaling naar de bezoldiging. De meetbaarheid van de resultaten van de rijksoverheid is naar de mening van de commissie nog niet voldoende voldragen voor resultaatgerichte beloning. Dit wordt mede veroorzaakt door de politieke context van het werk. Dit neemt niet weg dat er wel een ontwikkeling in het kwantificeren van resultaten van de overheid is waar te nemen (bijvoorbeeld de rijksbreed ingevoerde outputgeoriënteerde VBTB-begrotingssystematiek).

Daarnaast lijkt het systeem van werkafspraken geleidelijk in de topmanagementgroep ingang te vinden. Beide ontwikkelingen, VBTB en werkafspraken dienen verder op elkaar te worden afgestemd om als een goede basis voor resultaatafspraken te kunnen fungeren.

Van het salarisniveau in band 19 dat aan betrokken topfunctionaris wordt toegekend, is 90% vast inkomen en 10% variabel. De directeur-generaal niveau 19 maakt in het begin van het jaar resultaat/werkafspraken met de secretaris-generaal. De toetsing van de resultaten aan het einde van het jaar bepaalt de toekenning van het variabele deel van het salaris. Ook is de commissie voorstander van het voortzetten van de huidige eenmalige beloningstoeslagen, het toekennen van incidentele variabele beloningen. Dergelijke discretionaire beloningselementen kunnen achteraf worden ingezet bij het welslagen van bijzondere projecten. Voor deze beloning dient ook een vast eindig budget voor de gehele ambtelijke top te worden gereserveerd. Met behulp van een dergelijk lumpsumbudget wordt het maken van keuzes bevorderd. De commissie gaat wat betreft de hoogte van het budget uit van 5% van de totale loonsom van niveau 19 per departement en maximum van 20% van de bezoldiging van een topambtenaar die de beloning ontvangt.

Adviespunt 8: Variabele resultaatbeloning en discretionaire beloning

Van het salarisniveau van een directeur-generaal is 90% het vaste inkomensbestanddeel. De resterende 10% is een variabel resultaatafhankelijk deel. Directeuren-generaal maken jaarlijks met hun secretaris-generaal resultaatafspraken. Het behalen van de gemaakte afspraken bepaalt de hoogte van het variabele deel aan het einde van het jaar. Gezien de verantwoordelijkheid voor de uitvoering zijn secretarissen-generaal uitgesloten van dit systeem van resultaatbeloning. Zij ontvangen 100% van het toegekende salarisniveau. De secretaris-generaal stelt het variabele resultaatafhankelijke deel van maximaal 10% van het salaris van zijn directeuren-generaal vast.

Een minister kan een lid van de topmanagementgroep (directeuren-generaal en secretarissen-generaal) eenmalig discretionair belonen voor uitzonderlijke prestaties. De omvang van het budget is 5% van de totale loonsom van niveau 19 per departement. Een topambtenaar kan maximaal 20% van zijn jaarsalaris discretionair ontvangen. Dit kan in uitzonderlijke gevallen betekenen dat eenmalig de bezoldiging uitstijgt boven het salarisniveau van de minister.

Voor concernbrede afstemming en samenhang in beloningsbeslissingen worden secretarissen-generaal geadviseerd door een interne beloningscommissie die bestaat uit een lid van de externe beloningscommissie, een beloningsdeskundige, een directeur-generaal, een secretaris-generaal en de directeur-generaal Algemene Bestuursdienst. Deze laatste drie trekken zich terug uit de commissie als hun eigen variabele beloning aan de orde komt. Bij de aanbevelingen worden de volgende elementen betrokken: verantwoordelijkheid en performance, performance van de eigen organisatie, persoonlijke bijdrage hieraan, ervaring, vorig salarisniveau, billijkheid, de beloning van andere leden van de topmanagementgroep, opvattingen van de minister en een zelfbeoordeling.

Adviespunt 9: Rijksbrede beloningscommissie

Er wordt een rijksbrede interne commissie ingesteld om de ministers en individuele secretarissen-generaal te ondersteunen en te adviseren over de uitvoering van de discretionaire en resultaatbeloning en om op dit terrein rijksbrede afstemming en samenhang in beloningsbeslissingen te waarborgen. De commissie bestaat uit een lid van de externe beloningscommissie, een externe beloningsdeskundige, een directeur-generaal, een secretaris-generaal en de dgABD. Leden van de commissie trekken zich terug uit de commissie als hun eigen variabele beloning aan de orde komt.

Adviespunt 10: Verantwoordelijkheidsverdeling resultaatbeloning

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor resultaatbeloning van de topmanagementgroep. De secretaris-generaal zorgt binnen het eigen departement voor een passende introductie van resultaatbeoordeling en -beloning voor de topmanagementgroep, alsmede voor de toepassing van de brede band systematiek.

6.1 Inleiding

Geconstateerd is dat de huidige beloningsstructuur voor bewindslieden in onvoldoende mate uitdrukking geeft aan de verantwoordelijkheid, het afbreukrisico en de beperkte mate van rechtszekerheid verbonden aan een politieke functie. Echter naast een herijking van het inkomensniveau voor de politieke top dient het bijzondere karakter van het politieke ambt en de daaraan verbonden politieke risico's ook in het secundaire 'arbeidsvoorwaardenpakket' tot uitdrukking te worden gebracht. Het totale arbeidsvoorwaardenpakket voor de verschillende categorieën politieke ambtsdragers wordt uitgebreid aan de orde gesteld in de in juli 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer gezonden notitie Rechtspositie van politieke ambtsdragers³¹. De commissie is gevraagd in zijn advies ook een oordeel over de in deze notitie gedane voorstellen te geven. Hierbij is door het kabinet als aandachtspunt het verschil in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen, arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectief tussen top-ambtenaren en politieke ambtsdragers naar voren gebracht.

Alvorens een aantal voorstellen uit genoemde notitie nader te beschouwen, wil de commissie de in de notitie algemeen ingezette lijn onderschrijven. De notitie inventariseert en vergelijkt het beleid en de verschillende regelingen aangaande de rechtspositie van de verscheidene categorieën politieke ambtsdragers. Het totale arbeidsvoorwaardenpakket van in aard en functie verschillende groepen ambtsdragers wordt in samenhang weergegeven en op consistentie beoordeeld. Naast principiële vragen zijn in onderlinge samenhang ook een aantal afgeleide kwesties aan de orde gesteld. De commissie kan zich in het algemeen vinden in de gedane voorstellen vanuit de gedachte tot meer eenduidige regelingen te komen. Op een aantal punten wil de commissie nader op de door het kabinet voorgestane wijzigingen ingaan en enkele kanttekeningen plaatsen.

Adviespunt 11: Vertrekpunt rechtspositieregelingen

De rechtspositieregelingen van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers dienen zo veel mogelijk uniform te worden geregeld.

6.2 Primaire beloning

Zoals reeds vermeld wordt het beloningsniveau van de overige categorieën politieke ambtsdragers in dit advies niet meegenomen. De commissie is van oordeel dat er nu eerst een fundamentele beslissing over de topstructuur moet worden genomen, alvorens de totale bezoldigingsstructuur voor politieke ambtsdragers in samenhang kan worden ingericht.

De commissie onderschrijft de constatering dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers als commissarissen van de Koningin en burgemeesters zijn geënt op de ambtelijke rechtspositie en dat een ambtelijke rechtspositie op een aantal punten wringt met ontwikkelingen in de bestuurlijke functie. Het ambt van de commissaris van de Koningin en de burgemeester kent nu reeds veel kenmerken van een gekozen ambtsdrager. De rechtspositie van de (gekozen) burgemeester en de commissaris van de Koningin dient om deze reden in lijn te worden gebracht met de rechtspositie van de overige bestuurders. Wijzigingen kunnen dus los van de discussie over een toekomstige aanstellingswijze worden ingevoerd.

Wat de primaire bezoldiging betreft past het periodiekenstelsel voor burgemeesters niet meer bij de ontwikkeling die deze functie ondergaat. Het periodiekenstelsel dient te worden vervangen door vaste niveaubedragen.

Adviespunt 12: Periodiekenstelsel burgemeesters

Het periodiekenstelsel voor burgemeesters dient te worden vervangen door vaste niveaubedragen.

De onderlinge bestuurlijke verhouding tussen politieke ambtsdragers is een punt van overweging bij het bepalen van de beloningsverhoudingen. Zo is de beloning van de provinciale bestuurders in tegenstelling tot de burgemeesters niet gekoppeld aan inwonertal. In vergelijking met gemeentebestuurders lijkt deze systematiek niet consequent. Echter bij provincies lijkt de samenhang tussen het inwonertal en de werklast minder manifest dan bij gemeenten, aangezien provincies vooral een coördinerende taak vervullen. De aard en de intensiteit van deze taak is mede afhankelijk van het karakter van de provincie. Zo kennen bijvoorbeeld de randstadprovincies met een groot aantal inwoners zelfstandig opererende steden en vervullen overige provincies juist een zware coördinerende rol. Gezien de intermediaire positie tussen het rijk en gemeenten, moet ten aanzien van het middenbestuur worden voorkomen dat differentiatie in salariering de bestuurlijke verhoudingen onderling en met de gemeenten beïnvloedt.

Adviespunt 13: Differentiatie provinciebestuurders

Differentiatie in salariering tussen provincies op basis van inwonertallen is niet wenselijk.

6.3 Nevenfuncties

De commissie deelt de opvatting dat de vervulling van nevenfuncties door bestuurders uit maatschappelijk, bestuurlijk en persoonlijk oogpunt positief moet worden gewaardeerd en onderschrijft het belang van de opstelling van eenvormige regels voor de bezoldiging van nevenfuncties. Als bijzonder punt van aandacht is hierbij aangedragen de werking van artikel 6 van het op de Kaderwet adviescolleges gebaseerde Vergoedingenbesluit adviescolleges. Dit artikel houdt kort gezegd in dat wanneer men een inkomen heeft dat uit de overheidskas wordt betaald, de vergoedingen in verband met het adviescollege er niet toe mogen leiden dat het totale van de overheid verkregen inkomen uitstijgt boven een ministersalaris³². De voorgestelde aanpassing van de topstructuur betekent een materiële verruiming van deze regeling voor de overige categorieën ambtsdragers. Wat betreft de openbaarheid van neveninkomsten is het uitgangspunt dat alle neveninkomsten uit de publieke kas openbaar worden gemaakt. De overige neveninkomsten worden als zodanig gemeld.

Adviespunt 14: Neveninkomsten

Alle neveninkomsten uit de publieke kas worden openbaar gemaakt. Overige neveninkomsten worden als zodanig gemeld.

6.4 Pensioenen

In de adviesopdracht is de commissie eveneens gevraagd om advies uit te brengen over een modernisering van het pensioenstelsel van de Appa als zodanig en de financiering van deze pensioenvoorziening in de zin van kapitaaldekking en fondsvorming in het bijzonder. De commissie constateert dat de organisatie en financieringswijze van het pensioenstelsel in de Appa een bijzonder weerbarstige, technisch complexe materie betreft waarvan het directe belang voor rechtspositionele aanspraken niet direct is af te leiden. Een gedegen advies hierover vergt een uitgebreid onderzoek dat buiten de taakopdracht van de commissie valt. Sinds enige tijd is een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties met een dergelijk onderzoek bezig. De uitkomsten van dit onderzoek dienen te worden afgewacht alvorens er een zinvol advies over deze materie kan worden gegeven. Om deze reden heeft de commissie besloten de deelvragen over de organisatie en financiering van de Appa in het advies verder buiten beschouwing te laten. Samenhangend hiermee wordt ook de discussie over een middelloonstelsel en de introductie van individuele pensioenproducten voor Appa-gerechtigden buiten dit advies gelaten, aangezien deze sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop de organisatie van het Appa-pensioen in de toekomst wordt vormgegeven. Eventueel kan na ommekomst van het advies van de ambtelijke werkgroep een separaat advies over de organisatie het Appa-pensioenstelsel worden uitgebracht.

Doelgroepen van de Appa

Los van de vraag in hoeverre het Appa-pensioenstelsel modernisering behoeft constateert de commissie een inconsistentie in de groepen ambtsdragers die onder de Appa zijn gebracht. Zoals terecht in de notitie Rechtspositie van politieke ambtsdragers wordt opgemerkt valt niet in te zien waarom de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal niet onder de Appa zijn gebracht. Dit geldt eveneens voor de overige gekozen ambtsdragers als gemeenteraadsleden en de leden van provinciale staten. Het argument dat het hier functies betreft die naast een hoofdfunctie elders in de samenleving worden uitgeoefend kan volgens de commissie geen invloed hebben op een antwoord op de vraag of er aanspraak dient te bestaan op een pensioen- en wachtgeldvoorziening in de zin van de Appa. De commissie is van mening dat dit ook bij deeltijdfuncties het geval moet zijn. De huidige situatie waarin gemeenten en provincies op facultatieve basis kunnen voorzien in een pensioenvoorziening en een uitkering bij aftreden is niet wenselijk. Dit kan leiden tot een ongewenst verschil in aanspraken tussen individuele gemeenten en provincies. Ook opname van de (gekozen) burgemeesters en de commissarissen van de Koningin in de Appa ligt voor de hand. Een consistente doelgroep van Appa-gerechtigden vergemakkelijkt het voeren van een samenhangend beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers in het algemeen. Daarbij dient de Appa de mogelijkheid voor een politieke carrière binnen het openbaar bestuur te stimuleren, door bij de overgang van de ene naar een andere politieke functie opgebouwde pensioen- en wachtgeldaanspraken mee te kunnen nemen, hetgeen op dit moment niet zo is.

Adviespunt 15: Doelgroepen Appa

Gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen dienen ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en raads- en statenleden onder de Appa te worden gebracht.

Adviespunt 16: Loopbaanbenadering Appa

De introductie van een loopbaanbenadering in de Appa, waarbij bij de overgang naar een andere politieke functie opgebouwde pensioen- en wachtgeldaanspraken kunnen worden meegenomen.

6.5**Uitkering na aftreden**

De uitkering na aftreden vormt momenteel voor verschillende categorieën ambtsdragers een veelkleurig geheel. Uniformering van de regelingen zou ook hier op zijn plaats zijn. Wat de hoogte en duur van de aanspraken betreft is de reden van vertrek van een politieke ambtsdrager niet relevant. Politieke verantwoordelijkheid en het ontbreken van een formele arbeidsrelatie betekenen dat het criterium van verwijtbaarheid geen rol kan spelen bij de vraag of er aanspraak op een uitkering na aftreden bestaat. Het is vrijwel onmogelijk objectieve criteria te stellen over de redelijkheid van de uitkeringsduur in relatie tot de functievervulling. Een poging tot een nadere objectivering brengt het risico met zich dat ambtsdragers die om legitieme redenen gedwongen zijn tot het beëindigen van de functie geen aanspraken behouden. Het is bij politieke functies simpelweg niet mogelijk om een helder onderscheid te maken tussen de aard en de intentie van politieke- en persoonlijke factoren die een rol kunnen spelen bij het beëindigen van een politieke functie. In vrijwel alle gevallen gaat het immers om een politiek oordeel. Ook rechtsbescherming die werknemers kennen bij ontslagzaken kan om genoemde redenen bij politieke ambtsdragers niet toegepast worden. De ongewisheid van een politieke carrière rechtvaardigt dan ook naar het oordeel van de commissie een bijzondere regeling bij vertrek. De volgende aspecten van de uitkering na aftreden verdienen daarbij volgens de commissie bijzondere aandacht:

Leeftijdscriterium in relatie tot uitkeringsduur

Ten behoeve van het voorkomen van onevenredige risico's voor personen die op wat latere leeftijd een politieke functie aanvaarden en vervolgens na relatief korte tijd terugtreden, wordt in de notitie voorgesteld in de Appa een voorziening te treffen, bijvoorbeeld door het hanteren van een leeftijdscriterium. De introductie van een leeftijdscriterium betekent dat de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Dit om te voorkomen dat aan een overstap naar een politieke functie te hoge financiële risico's zijn verbonden. Bij de keuze voor een politieke functie mag normaliter worden verondersteld dat men gedurende een gehele periode in een inkomen kan voorzien. Als men op latere leeftijd vanuit een goede functie besluit een politiek ambt te aanvaarden zal terugkeer in de oorspronkelijke functie lastig kunnen zijn.

Adviespunt 17: Leeftijdscriterium Appa

Er dient een leeftijdscriterium in de Appa te worden opgenomen op grond waarvan de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Het ligt hierbij in de rede om de uitkeringsduur voor gewezen ambtsdragers die ouder zijn dan 50 jaar op het huidige maximum te stellen van zes jaar. De uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar wordt teruggebracht tot maximaal vier jaar.

Ook het voorstel om de leeftijdsgrens bij een voortgezette uitkering tot vijfenzeftig jaar te verhogen kan op de steun van de commissie rekenen. Nu heeft men in geval van aftreden vanaf vijftig jaar, met een 'diensttijd' van tien jaar, aanspraak op een uitkering tot vijfenzeftig jaar. Deze leeftijd zou conform het voorstel verhoogd moeten worden tot vijfenvijftig jaar, aangezien deze sterk van werknemers afwijkende regeling niet goed te verdedigen is en niet strookt met het door het kabinet voorgestane ouderenbeleid.

Adviespunt 18: Leeftijdsgrens voortgezette uitkering

De leeftijdsgrens bij een voortgezette uitkering vanaf vijftig jaar wordt verhoogd naar vijfenvijftig jaar, waarbij de voorwaarde van een 'diensttijd' van tien jaar blijft gehandhaafd.

Invoering wettelijke sollicitatieplicht

De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk gesproken over de invoering van een wettelijke sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers. Daarbij wordt als argument gehanteerd dat het ontbreken van een wettelijke sollicitatieplicht in de Appa afwijkt van de voor werknemers geldende regeling.

Politieke functies zijn zelfstandige functies met een groot afbreukrisico, gebonden aan verkiezingen en het rekruterings-traject van politieke partijen. Dit maakt een politieke functie lastig vergelijkbaar met andere functies op de arbeidsmarkt. De aard van de politieke functie rechtvaardigt een specifieke wachtgeldvoorziening, zoals opgenomen in de Appa. Het bijzondere karakter van de functie laat echter onverlet dat ook na de plotselinge beëindiging van een politieke functie in veel gevallen een heroriëntatie op de reguliere arbeidsmarkt gewenst en noodzakelijk is. Ondersteuning bij deze oriëntatie in de vorm van een recht op een outplacementtraject lijkt hierbij het meest aangewezen. Een wettelijke aanspraak op een financiële vergoeding voor de bekostiging van outplacementfaciliteiten kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Ook de introductie van een sollicitatieplicht dient te worden toegesneden op het geschetste karakter van een politieke functie. In de Appa wordt een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar geïntroduceerd. Hierbij wordt het begrip passende arbeid in de Appa geïntroduceerd. Of arbeid passend is wordt in dat geval bepaald door:

- de aard van de arbeid, in relatie tot de eerder verrichte arbeid, een eerder uitgeoefend beroep of opgedane werkervaring;
- het opleidingsniveau van de persoon in kwestie en;
- het geboden loon.

Adviespunt 19: Sollicitatieplicht

Gewezen ambtsdragers krijgen aanspraak op een outplacementtraject en in de Appa wordt een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar geïntroduceerd.

Verwacht mag worden dat de introductie van een aanspraak op een outplacementtraject in de Appa, in combinatie met een sollicitatieplicht, de gemiddelde uitkeringsduur voor politieke ambtsdragers sterk zal bekorten. Om deze reden is er vooralsnog geen aanleiding wijzigingen in het anticumulatieregime van de Appa aan te brengen.

Adviespunt 20: Anticumulatie Appa

De anticumulatie in de Appa blijft op het niveau van het in de desbetreffende functie genoten salaris.

Advies tijdelijke vertrekregeling burgemeesters

In maart 2003 heeft de adviescommissie een positief advies uitgebracht uit over de opname van een vertrekregeling voor burgemeesters in het Rechtspositiebesluit burgemeesters. Dit conform het voorstel in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 januari 2003. De commissie heeft wat betreft de tijdelijke regeling voorgesteld aan de ontslaggronden zoals deze zijn genoemd in het Rechtspositiebesluit burgemeesters de mogelijkheid voor ontslag op eigen verzoek toe te voegen. Instemming van de gemeenteraad is hierbij niet vereist. Wat betreft de aanspraak en de uitkeringsduur sluit de commissie aan bij het voorstel zoals gedaan door de minister. Het niveau van de uitkering is gelijk aan de hoogte van de uitkering welke reeds nu aan een burgemeester kan worden toegekend op basis van het Rechtspositiebesluit burgemeesters bij verstoorde verhoudingen. Afgezien van de ontslaggrond blijft voor het overige het geldende regime van de WW ook op deze tijdelijke regeling onverkort van toepassing. De kosten van de regeling komen ten laste van de gemeente. De commissie heeft geadviseerd twee voorwaarden aan de invoering van deze tijdelijke regeling te stellen:

- 1 de tijdelijke regeling eindigt door opname van de burgemeesters in de Appa, ongeacht de eventuele gevolgen van wijzigingen in de Appa-wachtgeldregeling;
- 2 aan het Rechtspositiebesluit burgemeesters wordt een bepaling toegevoegd waarmee verdere onderhandelingen over vertrekregelingen expliciet worden uitgesloten.

7.1 Inleiding

De commissie is gevraagd een advies uit te brengen over een passende beloning(-ontwikkeling) voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Een zelfstandig bestuursorgaan is volgens het Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. De aanleiding voor deze vraag is dat de instelling van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), waarbij de vakminister geen directe zeggenschap meer heeft over de salariering van de desbetreffende topfunctionarissen, heeft geleid tot inkomensniveaus die per ZBO sterk verschillen. In bepaalde gevallen liggen deze op een hoger niveau dan het ministersalaris³³.

7.2 Reikwijdte van het advies

Conform de taakopdracht heeft dit deel van het advies enkel betrekking op publiekrechtelijke organisaties, waarbij sprake moet zijn van ministeriële verantwoordelijkheden. In onderstaand schema is de reikwijdte van het advies weergegeven.

Schema 2

Reikwijdte van het advies

Hierop heeft het advies van de commissie betrekking			Deze bedrijven en instellingen vallen buiten het advies.		
Overheid	Publiekrechtelijke ZBO's zonder rechts-persoonlijkheid	Publiekrechtelijke ZBO's met rechts-persoonlijkheid ^x	Privaatrechtelijke ZBO's Dit zijn organisaties die geheel of gedeeltelijk een overheidstaak vervullen	Privaatrechtelijke organisaties	
	Onder andere:	Onder andere:	Onder andere:	Semi-publieke sector, o.a.:	Markt sector onder andere:
Ministeries	Kiesraad	Kadaster	DNB	Zorg instellingen	Schiphol
Provincies	College bescherming persoonsgegevens	COA	Landelijke organen voor beroepsonderwijs	Onderwijsinstellingen	KPN
Gemeenten	Huurcommissies	LSOP	PVK		TPG
Hoge college van Staat		IBG	NOS		NS
			VUT-fonds		
			APK-garages		

X Voor een volledige lijst van deze ZBO's wordt verwezen naar bijlage 9.

Uit het schema blijkt dat het advies geen rechtstreekse betrekking heeft op hetgeen wordt aangeduid met de 'semi-publieke' sector. Bovendien worden al verschillende initiatieven ontplooid met betrekking tot de bezoldiging³⁴. Voor wat betreft de staatsdeelnemingen in bijvoorbeeld KPN, TPG en Schiphol, geldt dat het kabinet heeft aangekondigd zelf een beoordelingskader te maken, waarmee de Staat als aandeelhouder een salarisvoorstel voor het bestuur zal beoordelen³⁵.

33

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VII, nr 53.

34

Commissie Tabaksblat voor de private sector, de commissie Simons voor de zorginstellingen.

35

Minister van Financiën heeft in het algemeen overleg van 1 december 2003 aan de Kamer gemeld dat normale staatsdeelnemingen geen onderdeel uitmaken van de opdracht van de commissie Dijkstal en dat hierbij met name aansluiting met het toetsingskader van de commissie Tabaksblat wordt gezocht.

ZBO's komen voor in drie verschillende vormen van rechtspersoonlijkheid³⁶:

- Privaatrechtelijke ZBO: bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank NV, de NOS of de garages die bevoegd zijn APK-keuringen uit te voeren.
- Publiekrechtelijke ZBO zonder rechtspersoonlijkheid: deze maken deel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden bijvoorbeeld het College bescherming persoonsgegevens, Wageningen Universiteit en Researchcentrum en de huurcommissies.
- Publiekrechtelijke ZBO met rechtspersoonlijkheid: dit zijn publieke organisaties waarbij het bestuur de bevoegdheid heeft om zelfstandig rechtshandelingen te verrichten. Bijvoorbeeld het Kadaster, Dienst Wegverkeer (RDW) en de Kamers van Koophandel.

De taken waarmee deze organen zijn belast, variëren van het verstrekken van uitkeringen en subsidies en het innen van heffingen tot het houden van toezicht en het afgeven van keuringscertificaten. ZBO's kunnen direct of door heffingen uit de rijksbegroting gefinancierd worden en/of eigen inkomsten genereren. Dit hoofdstuk heeft dus vooral betrekking op publiekrechtelijke ZBO's.

7.3 Feitelijke situatie

Allerlei bestuurstaken zijn in de loop der tijd om diverse redenen aan de directe invloed van ministers onttrokken en bewust aan ZBO's opgedragen. Doordat voor ieder geval weer een andere regeling is gekozen, is een ondoorzichtige structuur ontstaan. Om dit probleem tegen te gaan is een op 27 september 2000 aan de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend³⁷. Tot op heden is dit wetsvoorstel niet aangenomen.

Omdat een algemeen wettelijk kader thans ontbreekt, is het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd hoe de bevoegdheden van de vakminister met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke ZBO's nu geregeld is. De situatie ten aanzien van de publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoon is helder, hierbij stelt de minister de bezoldiging vast. Echter met betrekking tot de publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid hangt het ervan af hoe in de instellingswet en eventuele bestuursreglementen de ministeriële bevoegdheid met betrekking tot de bezoldiging geregeld is. In het kader van de openbaarmaking van de topinkomens in de semi-publieke sector wordt hiervan een inventarisatie gemaakt. Daarom is nu nog niet in alle gevallen bekend welke rol de minister vervult bij de vaststelling van de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid.

7.4 Ministeriële verantwoordelijkheid

Afhankelijk van het gestelde in de instellingswet van een bepaalde publiekrechtelijke ZBO, hebben bestuurders over de vaststelling van de bezoldiging in meerdere of mindere mate zelfstandige bevoegdheden. Het komt in bepaalde gevallen voor dat besturen hun eigen bezoldiging vaststellen. Dit wordt veranderd. In de nieuwe situatie stelt de minister de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de bestuurders van de publiekrechtelijke ZBO vast om die te kunnen onderwerpen aan parlementaire toetsing. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt³⁸. Bij de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke ZBO's is sprake van besteding van publieke middelen. De minister dient verantwoording af te kunnen leggen over de hoogte van dergelijke bedragen. Dat betekent dat beslissingen daarover tot de competentie van een vakminister moet behoren.

Adviespunt 21: Minister stelt bezoldiging vast

De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de bestuurders van de publiekrechtelijke ZBO vast.

7.5 Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen

In het Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt ingegaan op de benoeming en bezoldiging van de bestuurders en het personeel van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganisatie. De betreffende bepalingen en de bijbehorende memorie van toelichting zijn opgenomen in bijlage 8. Hetgeen in het Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt voorgesteld, is doordacht en past binnen het advies van de commissie.

Adviespunt 22: Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De bepalingen uit het Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen die betrekking hebben op de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's dienen ingevoerd te worden.

7.6 Hoogte bezoldiging

De omvang en het inhoudelijk vakgebied van ZBO's is zeer verschillend evenals de wijze waarop het bestuur functioneert en het toezicht daarop zijn ingericht. Gesteld wordt dat het salarisoniveau van de minister het hoogste is in de publieke sector. Verder is advies ten aanzien van de bezoldiging van het bestuur van een specifieke ZBO maatwerk.

Adviespunt 23: Salarisoniveau minister maximum

De bezoldiging bij de publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's is maximaal gelijk aan het salarisoniveau van een minister. Afwijken van deze regel is slechts mogelijk bij wet of Algemene Maatregel van Bestuur.

Adviespunt 24: Rolverdeling

De vakminister levert bij de bepaling van de bezoldiging van het bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven ZBO maatwerk. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert daarbij inhoudelijk en ziet toe op de consistentie.

Adviespunt 25: Privaatrechtelijke ZBO's

Het besluit om een privaat- of publiekrechtelijke ZBO in te stellen is vaak arbitrair. Nagegaan zou moeten worden of de voorgestelde adviespunten binnen grenzen ook van toepassing zouden moeten zijn op nog nader te bepalen privaatrechtelijke ZBO's. Deze vraag en eventuele verdere normering van bezoldiging van topfunctionarissen van ZBO's rechtvaardigt door de complexiteit een nader adviestraject.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de voorzitter en leden van de adviescommissie
beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke
topstructuur

Datum
6 december 2002

Ors kenmerk
PMR/AV 0219B344

Onderdeel
PMR/AV

Inlichtingen
T.J. Jorritsma
T (070) 426 6185
F (070) 426 7332

Uw kenmerk

Blad
1 van 3

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Taakopdracht adviescommissie

Op 11 december as. zal ik tijdens de eerste bijeenkomst van de adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur aanwezig zijn om de commissie formeel te installeren en een toelichting te geven op de door de ministerraad van 8 november jl. vastgestelde adviesopdracht. Over de volgende elementen die betrekking hebben op de rechtspositie en beloning van de ambtelijke en politieke topstructuur ontvangt het kabinet graag te zijner tijd een gezaghebbend advies:

1. Een integraal advies over de voorstellen gedaan in de aan de Tweede Kamer aangeboden notitie Rechtspositie politieke ambtsdragers (eerste kwartaal 2003).

Het kabinet ziet het verschil in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen en arbeidsmarktpositie en –perspectief tussen topambtenaren en politieke ambtsdragers als een belangrijk aandachtspunt voor de adviescommissie. Tegen deze achtergrond moet de commissie ook kritisch de koppelingsmechanismen in de ambtelijke en politieke topstructuur tegen het licht houden. Ook de horizontale werking van de topstructuur is daarbij een punt van overweging. Binnen sectoren is er nu sprake van een ongelijke salarisontwikkeling voor de tot de topstructuur behorende functies (volgen de sector Rijk) en de overige functies (volgen de sectorale loonontwikkeling). Een wezenlijk onderdeel van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Ik vraag hierbij de commissie om ook een advies uit te brengen over de bevindingen van de projectgroep 'kapitaaldekking en fondsvorming Appa' die in het eerste kwartaal van 2003 zal rapporteren over de modernisering van de Appa-pensioenen als zodanig en over de fondsvorming en kapitaaldekking van de Appa in het bijzonder.

Ook wil ik bijzondere aandacht vragen voor het vraagstuk van de wachtgeld-aanspraken van politieke ambtsdragers mede gelet op de politieke risico's die

Datum
6 december 2002

Oris kenmerk
PMR/AV 02198344

Blad
2 van 3

aan het ambt verbonden zijn. Bestudeerd zou daarbij moeten worden de redelijkheid van de uitkeringsduur in relatie tot de functieervulling alsmede de vraag of objectieve criteria kunnen worden gegeven om bij een kortstondige functieervulling onwenselijke uitkomsten in de uitkerings sfeer te voorkomen.

Met betrekking tot de beloningspositie van politieke ambtsdragers wordt in de notitie rechtspositie politieke ambtsdragers aangegeven dat de uitkomsten van de ijking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top van de sector Rijk (zie punt 2) aanknopingspunten kan bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de politieke ambtsdragers. Het ligt voor de hand alsdan te bezien hoe conclusies ten aanzien van de ambtelijke en politieke top bij het Rijk zich verhouden tot politieke topfuncties bij gemeenten en provincies.

2. Het ijken van de beloningspositie (primaire beloning en overige arbeidsvoorwaarden) van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeidsmarkten in de markt- en (semi-)publieke sector (begin 2004).

Daarbij is één van de vragen in hoeverre de in het arbeidsvoorwaardenakkoord sector Rijk 2001-2002 geboden mogelijkheid de arbeidsduur structureel te verhogen tot maximaal 40 uur moet leiden tot een naventente salarisverhoging voor politieke ambtsdragers die geen werktijdenregeling kennen.

De commissie kan bij het ijken van de beloningspositie gebruik maken van de door BZK gecoördineerde periodieke inventarisatie van de beloningsontwikkeling en inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector. Naast de resultaten van het onderzoek in 2001 zal de commissie ook gebruik kunnen maken van de uitkomsten van het herhalingsonderzoek in 2003. In het onderzoek van 2003 zullen op verzoek van het kabinet ook secundaire en tertiaire beloningselementen in de vergelijking worden meegenomen en indien mogelijk zal een vergelijking met de marktsector worden gemaakt.

3. Een advies over normen voor inkomenstoelagen van de ambtelijke top sector Rijk in relatie tot 40-urige werkweek schaal 19 (begin 2004).

Ik stel voor de normering en objectivering van variabele beloningsbeslissingen voor de topmanagementgroep te bekijken in samenhang met de uitkomsten van de ijking van de beloningspositie (punt 2) en de in het arbeidsvoorwaardenakkoord sector Rijk 2001-2002 geboden mogelijkheid de arbeidsduur structureel te verhogen tot maximaal 40 uur per week. Voor de leden van ambtelijke top in de sector Rijk is deze mogelijkheid – die is opgenomen in het ARAR – eveneens van toepassing binnen de gestelde voorwaarden. Variabele beloning wordt nu voor een deel toegepast omdat de functiebeloning voor de ambtelijke top als ontoereikend wordt gezien. Bij dit



Datum
6 december 2002

Ons kenmerk
PMR/AV 02/98344

Blad
3 van 3

advies zal de commissie ook het in ontwikkeling zijnde nieuwe beloningsstelsel voor de sector Rijk dienen te betrekken (extra variabele beloning op grond van resultaatafspraken).

4. Een advies over een passende beloning(-ontwikkeling) voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (begin 2004)

Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan. De indruk bestaat dat daarvan regelmatig wordt afgeweken. De commissie kan ook hier bij haar advies gebruik maken van de door BZK gecoördineerde periodieke inventarisatie van de belonings-ontwikkelingen inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector.

Ik wens u tot slot een vruchtbare samenwerking toe en veel inspiratie bij uw advieswerkzaamheden. Ik zie de resultaten met belangstelling tegemoet.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



J.W. Remkes

Adviescommissie

H.F. Dijkstal; voorzitter
mw. drs. A.E. van Es*
mr. J.A.M. Hendrikx
mr. C.J.A. van Lede
prof. dr. C.N. Teulings
mr. A.A. Westerlaken

Secretariaat

drs. T.J. Jorritsma, secretaris
drs. M.C.M. Jonkers, plv. secretaris
drs. J. Kenter

Sector Rijk

Niveau 21	Minister, ambtenaar Dienst Buitenlandse Zaken XXI
Niveau 20	Staatssecretaris, ambtenaar Dienst Buitenlandse Zaken XX
Niveau 19	Leden van de topmanagementgroep in één van de volgende functies: secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal, thesaurier-generaal, directeur Bureau voor de Industriële eigendom, directeur van het Centraal Planbureau, hoofd van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau.
	Niet tot de topmanagementgroep behorende functies: ambtenaar van de Dienst Buitenlandse Zaken XIX, voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, voorzitter Pensioen- en Verzekeringskamer, voorzitter Adviesraad van het Wetenschaps- en Technologie-beleid, griffier Tweede Kamer.

Sector Rechterlijke Macht

Niveau 21	president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad
Niveau 20	vice-president van en plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad
Niveau 19	raadsheer in en advocaat-generaal bij de Hoge Raad, coördinerend vice-president senior van een gerechtshof, coördinerend vice-president senior van de rechtbanken te Amsterdam, 's-Gravenhage en Rotterdam, procureur-generaal, lid van het College van procureurs-generaal, hoofdofficier bij de arrondissementsparketten te Amsterdam, 's-Gravenhage en Rotterdam, hoofdofficier bij het landelijk parket.

Sector Defensie

Niveau 20	generaal, Bevelhebber der landstrijdkrachten of Bevelhebber der luchstrijdkrachten, luitenant-admiraal, vice-admiraal met de functie van Bevelhebber der zeestrijdkrachten.
Niveau 19	luitenant-generaal, luitenant-generaal met de functie van Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee, vice-admiraal.

Overig

Niveau 21	Burgemeester van een gemeente met meer dan 375.000 inwoners, commissaris van de koningin, president van de Algemene Rekenkamer, nationale Ombudsman, vice-president van de Raad van State.
Niveau 20	Burgemeester van een gemeente met 150.001-375.000 inwoners.
Niveau 19	Burgemeester van een gemeente met 100.001-150.000 inwoners Wethouder van een gemeente met meer dan 375.000 inwoners, substituut Ombudsman, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer.

Tabel 11

Jaarsalarissen topstructuur per 1 mei 2003

	Niveau	Percentage	Jaarsalaris (€) (incl. vakantietoelage en structurele eindejaarsuitkering op basis van 36 uur)	Secretaris-Generaal
19	directeur-generaal	100	107.849	119.833
19 ⁺	secretaris-generaal	105,4	113.620	125.802
20	staatssecretaris	106,6	114.965	Niet mogelijk
21	minister	113,6	122.561	Niet mogelijk

Bron: Min BZK/DGMOB/PMR

1

Inleiding

De commissie heeft bij haar advieswerkzaamheden op grond van de taakopdracht en de analyse van de huidige topstructuur een aantal richtinggevende vragen gehanteerd. De vragen hebben betrekking op de structuur van het loongebouw van de politieke en ambtelijke top (koppelingsmechanismen), het iken van het salarisniveau van politieke ambtsdragers, ambtelijke top en bestuurders van ZBO's, de verhouding tussen vast en variabel salaris en de wijze van vaststelling van topsalarissen (het besluitvormingsproces).

2

De inrichting van de topstructuur

Bij de inrichting van een nieuwe topstructuur rijst de vraag of de in het verleden gehanteerde argumenten voor de inrichting van de topstructuur nog valide zijn. Is de basisredenering van de huidige topstructuur nog wel consistent?

De topstructuur is oorspronkelijk als een loonmatigings- en beheersinstrument ingericht ('het deksel op het overheids-sloongebouw'). Het ministersalaris vormde de absolute norm waarvan de overige salarissen werden afgeleid. Deze norm is niet meer bepalende factor in de (semi-) publieke sector. Er zitten kortom forse gaten in het deksel. Vraag is of de toekomstige topstructuur een nieuw normerend kader moet vormen?

Kenmerkend voor de huidige topstructuur zijn de aangebrachte koppelingen in de politieke en ambtelijke topstructuur. Deze samenhang maakt het lastig om losse stenen in het loongebouw te wijzigen. Een deelaanpassing leidt al snel tot een domino-effect. Vraag is of deze koppelingen in het bouwwerk van de topstructuur gehandhaafd moeten blijven en zo ja welke koppelingen wenselijk zijn.

Vragen:

- Is de basisredenering van de huidige topstructuur nog wel consistent?
- Moet het ministersalaris in de toekomstige topstructuur als normsalaris worden gehandhaafd?
- Welke koppelingsmechanismen zijn houdbaar/wenselijk?

3

De keuze van een ijkpunt voor het niveau van het salaris

Het bepalen van een geschikt ijkpunt voor het beloningsniveau van de politieke en ambtelijke topstructuur geschiedt door middel van een externe vergelijking met functies buiten de topstructuur. Naast de vaststelling van het ijkpunt op grond van een externe vergelijking heeft dit mogelijk ook gevolgen voor de interne consistentie. Interne consistentie van het loongebouw betreft de rangordening van functies en de onderlinge salarisverhoudingen.

Een externe vergelijking van het beloningsniveau van de overheid met de markt is relevant indien er sprake is van een open stelsel. Een goed werkend open stelsel veronderstelt een concurrerend beloningspakket ten opzichte van de not-for-profit- en eventueel de marktsector om zij-instroom in de ambtelijke top mogelijk te maken.

De Nederlandse ambtelijke topstructuur is een open functiegericht stelsel. Het bestaande salarissysteem (functie-structuur met salaristabellen) bij de overheid drukt echter primair de interne markt uit en weerspiegelt daarmee de interne verhoudingen in de waarde van de geleverde prestatie. Gegeven de keuze voor een open systeem van rekrutering voor de ambtelijke top is het noodzakelijk dat het beloningsniveau concurrerend is ten opzichte van relevante externe deelarbeidsmarkten. Het belang van ijkpunt van het huidige salarisniveau aan de relevante referentie-arbeidsmarkten is evident.

Een deel van de relatieve achterblijvende salarisgroei van politieke ambtsdragers wordt veroorzaakt door het gehanteerde indexatiemechanisme. Alleen de contractloonstijging in de sector Rijk werkt onverkort door naar de politieke en ambtelijke topstructuur. Andere arbeidsvoorwaardelijke aanpassingen in de sector Rijk zoals de arbeidsduur en herziening schalenstructuur, hebben echter geen doorwerking in de contractloonstijging van politieke ambtsdragers. Ook is het de vraag of alleen de salarisontwikkeling van rijksambtenaren bepalend moet zijn voor de salarisontwikkeling van politieke ambtsdragers.

Geconstateerd kan worden dat politieke ambtsdragers verschillen van de ambtelijke top, gezien hun politieke verantwoordelijkheid en het daarmee gepaard gaande grotere afbreukrisico. Het ligt voor de hand deze verschillende functiekenmerken ook tot uitdrukking te brengen in de rechtspositie. De hoogte van de bezoldiging dient van dien aard te zijn dat de juiste mensen bereid zijn en in de gelegenheid worden gesteld een politieke functie te aanvaarden en dient gezien de politieke eindverantwoordelijkheid in een juiste verhouding te staan tot de bezoldiging van de ambtelijke top. Wat betreft het afbreukrisico is de vraag in hoeverre het vangnet voor postactieve ambtsdragers toereikend is.

Vragen:

- Wat is tegen de achtergrond van externe legitimering een geschikt ijkpunt voor het beloningsniveau van de politieke en ambtelijke topstructuur?
- Op welke wijze moeten salarissen van politieke ambtsdragers worden aangepast/geïndexeerd?
- In welke mate dient het verschil tussen politieke ambtsdragers en de ambtelijke top, gezien hun politieke verantwoordelijkheid en het daarmee gepaard gaande grotere afbreukrisico tot uitdrukking te komen in de rechtspositie?

4 *Het systeem voor niveaueaanpassingen*

Kabinet en Kamers moeten besluiten over hun eigen rechtspositie ('rechter in eigen zaak'). De kwetsbaarheid van dergelijke besluiten is evident. Dit is tegelijkertijd één van de beweegredenen van het kabinet voor het instellen van een onafhankelijke adviescommissie. De commissie wil kijken of de huidige procedure voor systeem- en niveaueaanpassingen kan worden verbeterd.

Vragen:

- Welke procedurele oplossingen kunnen de kwetsbaarheid van de besluitvorming verminderen?
- Op welke wijze kan geobjectieerde en onafhankelijke oordeelsvorming over salarisniveau van topfunctionarissen worden vormgegeven?

5 *De verhouding vast-variabel inkomen voor de ambtelijke top sector Rijk*

In 2002 ontving 87% van de niveau 19-topambtenaren in de rijksdienst een toeslag op het functieloon. De toepassingspraktijk loopt sterk uiteen, er zijn grote verschillen, zowel tussen ministeries als op individueel niveau, in de toekenning en de omvang van de variabele beloning.

Vraag:

- Welke normverhouding tussen variabele en functiebeloning is geëigend?

6 *Beloning topbestuurders publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO'S)*

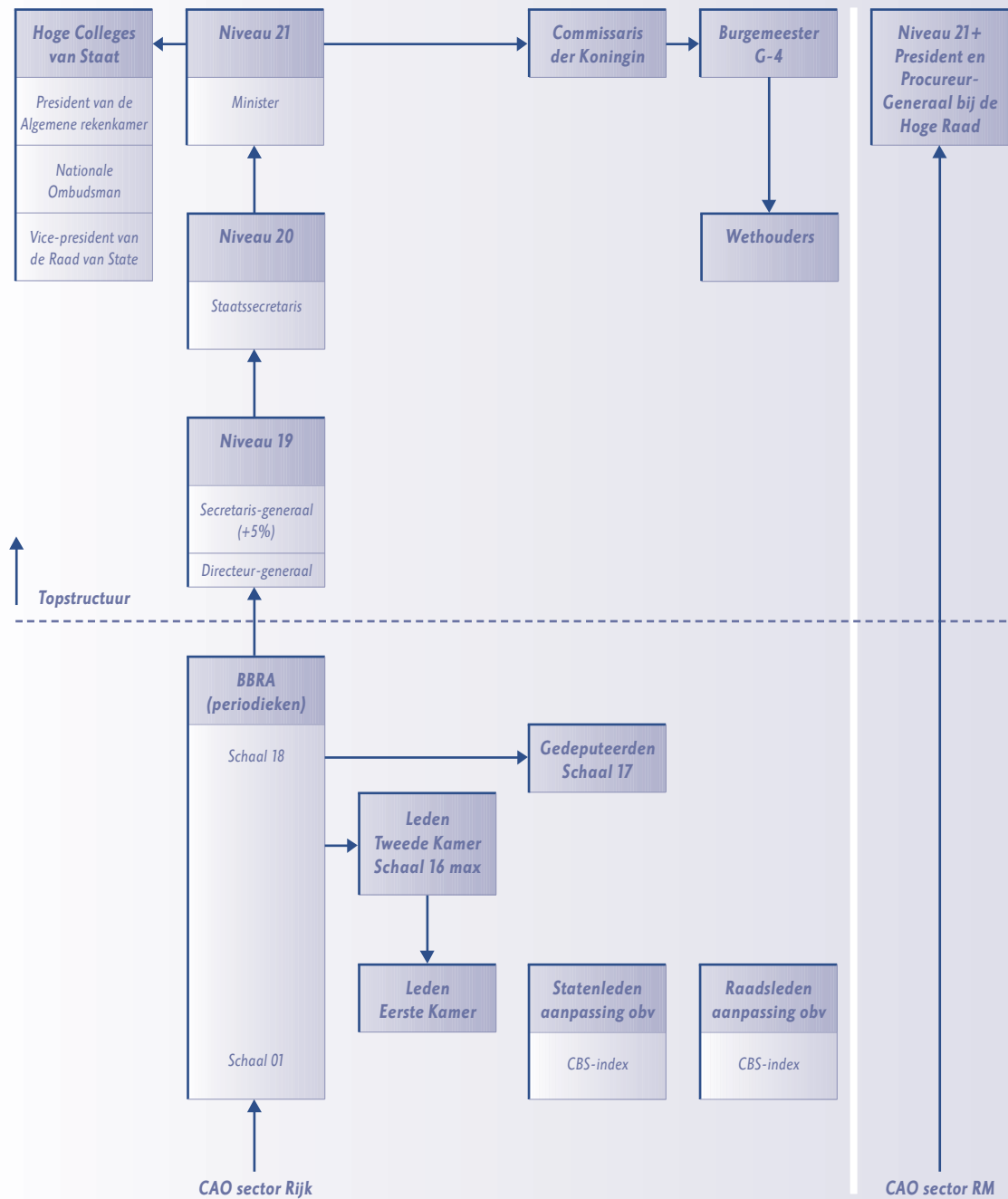
Binnen het openbaar bestuur kan in grote lijnen het inkomen van de minister als richtinggevend kan worden gezien. De invloed van het kabinet op de inkomensvorming van topfunctionarissen bij ZBO's is beperkt.

Vraag:

- Op welke wijze kan de vakminister het inkomensniveau van topfunctionarissen bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen bepalen?

Schema 3

Schematische weergave topstructuur



Bezoldiging	de som van het salaris en de structurele (maandelijkse) inkomenstoe(s)lagen
Brutoloonontwikkeling	Totale loonstijging, contractloonstijging, inclusief de stijgingen als gevolg van toelagen, toeslagen, etc.
Contractloonontwikkeling	De loonstijging die in cao's afgesproken wordt en voor iedere werknemer geldt, vormt de basis voor de contractloonstijging. Het gaat dan met name om initiële loonstijgingen en eindejaarsuitkeringen (CPB). Hierbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat in het rapport hiermee de algemene contractloonontwikkeling wordt bedoeld en geen loonontwikkeling specifiek voor topfunctionarissen.
Loon; beloning	fiscaal begrip, geen rechtspositionele betekenis (in dit rapport als synoniem voor salaris gehanteerd)
Loongebouw	de verhouding tussen de functies en daarbij horende salarissen in een organisatie die correspondeert met de rangordening van de functies naar zwaarte op basis van overeengekomen zwaartecriteria c.q. basisprincipes
Salaris	het bij een functie(schaal) behorende bedrag
Toelage	tijdelijke verhoging van het salaris gedurende bijzondere of bezwarende omstandigheden (waarneming, inconveniënten, overwerk)
Topmanagementgroep	De topmanagementgroep betreft niveau 19 functionarissen (secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele hiermee gelijk te stellen bijzondere functies (zoals project DG's). Voor deze groep geldt een op punten afwijkende rechtspositie: de TMG-leden zijn in vaste dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en worden – via de ministerraad – steeds tijdelijk benoemd in een van de topfuncties bij een departement voor een termijn van maximaal zeven jaar. Functiewisseling rond het vijfde jaar is uitgangspunt.
Toeslag	een eenmalig of structureel (maandelijks) bedrag in aanvulling op het salaris toegekend voor persoonlijke kwaliteiten of persoonlijke prestaties
Topstructuur	de rangordening van functies en daarbij horende salarisniveaus (zonder variabele salariscomponenten) van alle ambtelijke en politieke functies boven de hoogste salarisschaal (schaal 18) van het burgerlijk rijksperoneel

Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Gewijzigd voorstel van wet

26 maart 2002 Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 426, nr. 276

Hoofdstuk 2 bepalingen over publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen

Artikel 10

Dit hoofdstuk is van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon.

Artikel 11

- 1 Indien een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een wettelijk voorschrift een bestuursreglement vaststelt, behoeft dit bestuursreglement de goedkeuring van Onze Minister.
- 2 De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.

Artikel 12

- 1 Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een zelfstandig bestuursorgaan.
- 2 Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.

Artikel 13

- 1 Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
- 2 Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan meldt het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie anders dan uit hoofde van zijn functie aan Onze Minister.
- 3 Nevenfuncties van een lid van een zelfstandig bestuursorgaan anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door het ter inzage leggen van een opgave van deze nevenfuncties bij het zelfstandig bestuursorgaan en bij Onze Minister.

Artikel 14

- 1 Aan het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan is een bezoldiging dan wel een schadeloosstelling verbonden.
- 2 Onze Minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling vast.
- 3 Buiten de bezoldiging of de schadeloosstelling en de vergoeding van bijzondere kosten in verband met zijn functie geniet een lid van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de Staat, geen inkomsten ten laste van de rechtspersoon waartoe het zelfstandig bestuursorgaan behoort.
- 4 Ten aanzien van de leden van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, wordt met overeenkomstige toepassing van artikel 383 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verslag gedaan in het jaarverslag, bedoeld in artikel 18.

Artikel 15

- 1 Op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, zijn de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing. De in die regels neergelegde bevoegdheden, met uitzondering van de aan Ons dan wel de aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekende bevoegdheden tot het stellen van regels, worden uitgeoefend door het zelfstandig bestuursorgaan. Voorzover in die regels is bepaald dat bevoegdheden worden uitgeoefend met medebetrokkenheid van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, worden deze bevoegdheden uitgeoefend met medebetrokkenheid van Onze Minister.
- 2 Bij algemene maatregel van bestuur kan gedeeltelijk worden afgeweken van het eerste lid.

Artikel 16

Het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan staat onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan en legt over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af.

Memorie van Toelichting

Kaderwet ZBO Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 3

5.2. (Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen

De in deze paragraaf behandelde onderwerpen hebben uitsluitend betrekking op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Voor privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zijn de hier aan de orde komende onderwerpen geregeld door het burgerlijk recht waardoor zij geregeerd worden.

Benoeming, schorsing en ontslag van leden

De personen die de daadwerkelijke bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan uitoefenen, de leden (waaronder ook begrepen de eventuele voorzitter), worden benoemd door de betrokken minister. Schorsing en ontslag van leden, behoudens als hun eventuele benoemingstermijn is verlopen, vinden plaats door de betrokken minister uitsluitend vanwege gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de bestuurder. Dit is een belangrijke bevoegdheid voor de minister omdat hij hiermee gelegenheid heeft de kwaliteit van (het bestuur van) een zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden.

Nevenfuncties

In de Kaderwet is er ruim aandacht voor een goede regeling rondom het vervullen van nevenfuncties. Op zich is er niets tegen het vervullen van andere functies door leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Het zal zelfs regel zijn, indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan slechts een beperkt tijdsbeslag vergt en vervuld wordt naast (een) andere (hoofd)functie(s). De grens is evenwel gelegen in de eis dat een andere, tegelijkertijd beklede (neven)functie aan een goede functievervulling of de handhaving van de onafhankelijkheid van het lid niet in de weg mag staan. Het hebben of aanvaarden van een andere (neven-) functie dient, mede met het oog op de mogelijkheid voor de minister om daarop te kunnen toezien, dan ook bij de minister te worden gemeld. In dit licht moet ook de verplichte openbaarheid van de nevenfuncties worden gezien, een voorschrift dat bijvoorbeeld ook voor burgemeesters geldt.

Bezoldiging/schadeloosstelling

De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de leden van het zelfstandig bestuursorgaan vast. Omdat deze uit een openbare kas komen dient er verantwoording afgelegd te kunnen worden over de hoogte van dergelijke bedragen. Doordat wordt voorgeschreven dat, in navolging van wat voor privaatrechtelijke instellingen geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek, het gezamenlijke bedrag aan uitkeringen aan de leden in het jaarverslag van het zelfstandig bestuursorgaan wordt opgenomen, is ook publieke verantwoording mogelijk zonder dat de privacy van de individuele leden wordt geschaad.

Tabel 12

Publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid, conform definitie Kaderwet ZBO's

Bedrijfsfonds voor de Pers
Bureau Financieel Toezicht Notarissen
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)
Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA)
Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)
College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)
College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)
College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)
College Toezicht op de Zorgverzekeringen (CTZ)
College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB)
College voor Zorgverzekeringen (CVZ)
Commissariaat voor de Media
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)
Dienst voor het kadaster en de openbare registers
Dienst wegverkeer (RDW)
Examencommissie burgerluchtverkeersdienstverlening
Examencommissie zweefvliegen
Faunafonds
Grandkamers
HALT-bureaus
Informatie Beheer-Groep (IBG)
Kamers van Koophandel en Fabrieken
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
Landelijke selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP)
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
Nederlands bureau brandweerexamens (Nbbe)
Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA)
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)
Particuliere Jeugdinstellingen
Particuliere TBS instellingen
Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)
Raad voor de Transportveiligheid (RVTV)
Raden voor Rechtsbijstand (RRB)
Sociale Verzekeringsbank (remigratiewet)
Sociale Verzekeringsbank (SVB)
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Vereniging Slachtofferhulp Nederland
Waarderingskamer
Zorg Onderzoek Nederland (ZON)

Bron: Min BZK

Tabel 13

Stijging contract- en bruto lonen markt

Jaar (per 1 jan)	Contractloon stijging		Brutoloon stijging	
	Jaarpercentage	Indexcijfer	Jaarpercentage	Indexcijfer
1970	8,2 %	100	12,2%	100
1971	11,4 %	111	13,0%	113
1972	13,6 %	127	12,7%	127
1973	12,0 %	142	14,4%	146
1974	14,3 %	162	15,1%	168
1975	12,5 %	182	12,8%	189
1976	9,0 %	199	11,1%	210
1977	7,6 %	214	9,4%	230
1978	6,5 %	228	6,9%	246
1979	5,6 %	240	4,7%	257
1980	4,7 %	252	5,6%	272
1981	3,4 %	260	4,1%	283
1982	7,3 %	279	7,4%	304
1983	2,3 %	286	3,1%	313
1984	-0,1 %	285	1,4%	318
1985	1,1 %	289	2,1%	324
1986	1,2 %	292	2,6%	333
1987	0,5 %	293	2,8%	342
1988	0,7 %	296	2,3%	350
1989	1,6 %	300	2,0%	357
1990	2,9 %	309	2,8%	367
1991	3,6 %	320	4,3%	383
1992	4,1 %	333	3,7%	397
1993	3,2 %	344	4,1%	413
1994	1,6 %	349	3,5%	428
1995	1,4 %	354	0,6%	430
1996	1,9 %	361	2,6%	441
1997	2,3 %	369	3,0%	455
1998	3,1 %	381	3,6%	471
1999	2,9 %	392	3,6%	488
2000	3,2 %	404	4,8%	511
2001	4,5 %	422	7,0%	547
2002	3,4 %	437	4,4%	571
2003	2,8 %	449	3,3%	590
2004	1,5 %	456	2,0%	601

Bron: MEV '04, bijlage A6 Inkomens en prijzen 1970-2004

Tabel 14

Gemiddelde stijgingsindex ambtenaren in euro's

Jaar (per 1 jan)	Directeur (Schaal 18)	Refendaris (Schaal 11)	Commies (Schaal 7)
1970	2.011	1.090	607
1975	3.706	1.787	1.016
1980	4.919	2.411	1.409
1985	4.865	2.511	1.486
1990	4.909	2.771	1.652
1995	5.739	3.184	1.938
2000	6.924	3.483	2.149
2004	7.778	3.946	2.429
Stijgings-index			
1970	100	100	100
2004	387	362	400

Bron: contractloon en brutoloonontwikkeling: MEV 2004 CPB; overige loonontwikkeling: Kerngegevens overheidspersoneel; jaargangen 1970 – 2003; BZK DGMOD/AO

De gemiddelde stijgingsindex voor ambtenaren is berekend als het gemiddelde van deze drie stijgingsindexen, te weten $383 ((387+362+400)/3)$.

- Arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst; ministerie van BZK; mei 2002.
- Arbeidsmarktrapportage overheid 1999; ministerie van BZK; mei 1999.
- Arbeidsmarktrapportage overheid 2000; ministerie van BZK; april 2000.
- Arbeidsvoorwaarden ontwikkeling in 2001; Arbeidsinspectie; januari 2003.
- Arbeidsvoorwaarden ontwikkeling in 2002; Arbeidsinspectie; augustus 2003.
- Beloning topfunctionarissen in de marktsector naar een zestal loonniveaus; HayGroup in opdracht van BZK; januari 1999.
- Benefit vergelijking; HayGroup in opdracht van BZK; februari 2001.
- Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector; BZK; december 1996.
- Bewegredenen: De relatie tussen arbeidsvoorwaarden en baanmobiliteit; IVA Tilburg in opdracht van min BZK; 1996.
- CAO-afspraken in de publieke sector; ECORYS / NEI in opdracht van BZK; juli 2003.
- Consultancy Service for an Analytical Study on the Latest Developments in Civil Service Pay Administration in Other Countries - Interim Report; PWC in opdracht van de overheid van Thailand; mei 2002.
- Contracten met leidende ambtenaren: een internationale vergelijking; A. Hondeghem en L. Putsey; in TBP bijdragen 2003/3
- De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002; ministerie van BZK; februari 2002
- De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit; ministerie van BZK; februari 2001
- De financiële positie van de leden der Staten-Generaal; mr. Drs. D.J. Elzinga; Wolters-Noordhoff Groningen 1985.
- De gemeenschap op kosten; SP; september 2003.
- Een vergelijking tussen lonen in de publieke dienstensector en lonen in de marktsector, Nederland (1984-1992); directie arbeidszaken overheid ministerie van BZK; juni 1997.
- Een vergelijking van de beloning bij de overheid met de lonen in de marktsector; R. Alessie en A Hoogendoorn; CentER Applied Research in opdracht van BZK; juni 1999
- Financiering arbeidsvoorwaardenruimte overheidspersoneel in Engeland, Zweden en Duitsland; Kenniscentrum arbeidszaken overheid, ministerie van BZK; oktober 2000
- Hay inkomens vergelijking 1984; 1985.
- Hay inkomens vergelijking 1985; 1986.
- Hay inkomens vergelijking 1986; 1987.
- Hay inkomens vergelijking 1987; 1988.
- Hay inkomens vergelijking 1988; 1989.
- Hay pakket vergelijking 1985 Nederland; februari 1986.
- Hay pakket vergelijking 1986 Nederland; februari 1987.
- Hay pakket vergelijking 1987 Nederland; februari 1988.
- Hay pakket vergelijking 1988 Nederland; februari 1989.
- Het bezoldigingssysteem voor Nederlandse beroepsmilitairen en de knelpunten daarbinnen; ministerie van Defensie; 2003.
- Het Copernicusplan: De hervorming van de Belgische federale overheidsdienst nader bekeken; drs. K. Nomden; in bestuurswetenschappen; Den Haag oktober 2002
- Honorering Bestuurders en directeuren in perspectief 1996 – 2002/2003; Vereniging VNO-NCW en NCD, onderzoek uitgevoerd door Hay Group en Towers Perrin; mei 2003
- Inventarisatie totaal vast inkomen en total cash top-functies publieke sector; HayGroup in opdracht van BZK; november 2001.
- Kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel; min BZK; jaargangen 1970 – 2003.
- Kerngegevens overheidspersoneel; min BZK; jaargangen 1970 – 2003
- Lonen overheid en markt; Micromacro Consultants (MMC) in opdracht van BZK; april 2001
- Macro Economische Verkenning 2004; CPB; september 2003.
- Managing senior management: senior civil service reform in OECD member countries; public governance and territorial development directorate, public management committee; organisation for economic co-operation and development; 28-oct-2003.
- Nota werken in het onderwijs 2004; Min OCW; 2003.
- Ontwikkeling beloning topfunctionarissen (semi-)publieke sector; BZK; Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VII, nr. 53.
- Rewards at the top. A comparative study of high public office; C. Hood and B.G. Peters; Sage modern politics series volume 33; London 1994.

- Salarisenquête directie en hoger personeel 1991; BZK; maart 1992.
- Salarisniveau Overheidspersoneel; min BZK; jaargangen – 2004
- Salarisonderzoek woningbouwcorporaties; HayGroup in opdracht van Centraal Fonds Volkshuisvesting; juli 2002.
- Sectorale loonverschillen; A Hoogendoorn; CentER Applied Research in opdracht van BZK; juni 2001
- Trendnota Arbeidszaken overheid 2002; ministerie van BZK; september 2001
- Trendnota Arbeidszaken overheid 2003; ministerie van BZK; september 2002
- Trendnota Arbeidszaken overheid 2004; ministerie van BZK; september 2003
- Vergelijking bedrijfsleven – overheid inzake salariering en overige arbeidsvoorwaarden in 1965; min BZK; juli 1966.

