

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

Den Haag
17 november 2005

Ons kenmerk
AP/FBB/2005/47873

Uw brief van
22 september 2005

Uw kenmerk
05-OCW-B-078

Onderwerp

Reactie AOb-onderzoek inzake inkomens
topbestuurders HBO

In bovenaangehaalde brief vraagt u mij te reageren op het onderzoek van de Algemene Onderwijsbond naar de beloning van topbestuurders in het WO, HBO en de BVE. In deze brief voldoe ik aan uw verzoek en geef een korte schets van de praktijk in de afgelopen jaren en de maatregelen die mij, in lijn met het kabinetsbeleid, voor ogen staan.

Het beeld dat de AOb schetst stemt in grote lijnen overeen met wat mij bekend was uit eerder onderzoek, namelijk het onderzoek dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks laat uitvoeren naar topinkomens in de collectieve sector. In het licht van de maatschappelijke discussie zoals deze is ontstaan m.b.t. de beloning van topfunctionarissen in de marktsector en bij de overheid, acht ik de ontwikkeling in beloning van topbestuurders zoals die ook uit dit AOb-onderzoek blijkt, ongewenst. Vooraf wil ik een aantal kanttekeningen plaatsen bij de bevindingen van de AOb over de ontwikkeling en het niveau van de topsalarissen.

Ontwikkeling en niveau van de inkomens

- In het onderzoek vergelijkt de AOb de loonontwikkeling van topbestuurders met de ontwikkeling van de lonen volgens de CAO. Deze twee ontwikkelingen zijn echter niet te vergelijken. De ontwikkeling van de lonen volgens de CAO raakt alleen het 'kale' brutoloon. De loonontwikkeling van topbestuurders, die zowel BZK als AOb hanteren, gaat om meer. Die ontwikkeling gaat ook om vaste en variabele bijzondere beloningen zoals periodiekontwikkeling, promoties en andere incidentele looninvloeden. In het AOb-onderzoek zijn ook nog de pensioen- en werkgeverslasten meegenomen.
- De AOb grijpt voor de ontwikkeling van de lonen terug naar de loonontwikkeling van 2002 op 2003, deze was 7,8 procent. De loonontwikkeling van 2003 op 2004 was volgens het BZK-onderzoek 5,2%.

- De AOb gaat voor de bepaling van de gemiddelde beloning van collegebestuurders uit van de totale loonkosten (bestuurskosten), dus inclusief pensioen- en werkgeverslasten, zoals opgenomen in de jaarrekeningen. Dit is een hoger bedrag dan het salaris dat een bestuurder op zijn loonstrook terugziet. Grofweg kan worden gesteld dat het bruto salaris ongeveer 35% lager is dan de loonkosten en dat het netto salaris weer ca. 35% lager is. Een vergelijking met het gemiddelde loon van een minister van € 130.000 (exclusief pensioen- en werkgeverslasten) gaat hierom mank.
- Verder zijn de gemiddelden door de AOb vastgesteld op basis van de loonkosten van een aantal bestuurders. Het door BZK vastgestelde gemiddelde bruto functieloon (inclusief vaste en variabele bijzondere beloning) wordt gemeten op basis van een groter aantal topfunctionarissen (functionarissen met een jaarloon van ten minste € 60.000).
- Inmiddels is een aantal bestuurskosten in het AOb-onderzoek aangepast. Hierdoor komen de gemiddelde bestuurskosten in het HBO iets hoger uit (€ 130.645) en dalen de gemiddelde bestuurskosten in de BVE-sector naar € 120.439

Informatie over (eerdere) onderzoeken BZK naar topinkomens in de collectieve sector

Sedert 2001 doet BZK onderzoek naar de beloningen in de collectieve sector. Het gaat tot dusverre om vier onderzoeken die alle vier aan de Tweede Kamer zijn aangeboden¹. Uit deze onderzoeken blijkt het volgende. In tabel 1 is het gemiddelde jaarinkomen van de deelnemers aan de enquête opgenomen. Als wordt gekeken naar de grens van het gemiddelde ministersalaris blijkt dat alleen het gemiddelde inkomen bij de universiteiten daarboven uitkomt. Dit neemt niet weg dat in de huidige situatie in álle sectoren er inkomens voorkomen die boven de grens van het gemiddelde ministersalaris uitkomen (zie tabel 2). In 2004 is er een daling van het gemiddeld jaarinkomen te zien in alle sectoren behalve de sector universiteiten. Dit laatste kan wellicht worden verklaard uit de forse daling van het aantal deelnemers binnen die sector aan de gehouden enquête (van 138 in 2003 naar 44 in 2004).

Tabel 1, gemiddeld jaarinkomen topfunctionarissen

	2000	2002	2003	2004
Universiteiten & onderzoeksinstituten	€113.000	€ 125.200	€ 121.944	€ 134.968
HBO	€ 96.000	€ 107.100	€ 110.043	€ 107.243
BVE	€ 80.000	€ 94.100	€ 102.686	€ 96.077
Omroeporganisatie			€ 114.712	€ 112.085
Totaal		€ 110.600	€ 110.683	€ 116.508
Publieke sector totaal	€ 86.000	€ 90.400	€ 89.012	€ 88.076

¹ De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op vrijwillige schriftelijke enquêtes onder topfunctionarissen (jaarloon van ten minste € 60.000,=). De enquête wordt elk jaar opnieuw gehouden en kan elk jaar opnieuw door een anders samengestelde groep worden beantwoord.. De omroeporganisaties zijn voor het eerst in het onderzoek over 2003 meegenomen.

Gemiddeld inkomen minister	€ 110.000	€ 120.000	€ 130.000	€ 130.000
----------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

In tabel 2 is het aandeel topfunctionarissen opgenomen met een inkomen boven het gemiddelde inkomen van een minister. In 2000 is in het onderzoek dit percentage niet naar sector uitgesplitst. In 2002 ging het binnen de OCW-sectoren om 35% van het totale aantal topfunctionarissen. In 2004 is dit teruggelopen tot 23%. Ook hier vallen de universiteiten en onderzoeksinstituten op, al kan de sterke wisseling in de respons in die sector het beeld verstoren. Het gemiddelde inkomen van de minister is zowel in 2003 als in 2004 uitgekomen op € 130.000.

Tabel 2, aandeel topfunctionarissen met inkomen > gemiddeld inkomen minister

	2000	2002	2003	2004
	> € 110.000	> € 120.000	> € 130.000	> € 130.000
Universiteiten & onderzoeksinstituten		54%	43%	59%
HBO		34%	32%	27%
BVE		7%	10%	7%
Omroeporganisatie			35%	28%
Totaal		35%	26%	23%
Publieke sector totaal	15%	13%	7%	6%

Al eerder, namelijk op 27 juni 2002, zijn naar aanleiding van een artikel vragen gesteld door het kamerlid Vergeer over de salarissen van de universiteitstop. Deze vragen en beantwoording daarvan door mijn voorganger gaan volledigheidshalve hierbij.

Handhaving bestaande regelgeving beloning topbestuurders

Onderwijs- en onderzoeksinstituten

De vaststelling van de inkomens in het WO is belegd bij de raden van toezicht. In het HBO stelt het bevoegd gezag de rechtspositie vast en in de BVE-sector gebeurt dit door het instellingsbestuur of het college van bestuur. De regels voor de rechtspositie van de bestuurders, waaronder het toekennen van het salaris, zijn per sector neergelegd in:

- WO: Artikel 3 Besluit rechtspositie leden van colleges van bestuur van openbare universiteiten (zie Stb. 1998, 518),
- HBO: artikel 3 Besluit rechtspositie leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen (zie St. 2001, 308)
- BVE: artikel 5a.4 Uitvoeringsbesluit WEB (zie Stb. 2004, 272).

Hierin is opgenomen dat aan een lid van de centrale directie/het college van bestuur een salaris kan worden toegekend van max. schaal 18 BBRA 1984. Daarnaast kan een toelage worden toegekend; hiervoor is geen maximum aangegeven. In het HBO geldt daar bovenop dat alleen een toelage mag worden toegekend als er sprake is van een aanstelling van maximaal vier jaar. Salariskosten van personeel en bestuurders zijn onderdeel van de totale uitgaven van een instelling waarvoor OCW jaarlijks een rijksbijdrage (in de vorm van een lumpsum) aan de instellingen beschikbaar stelt.

Toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage vindt plaats door de externe accountants op basis van een door OCW jaarlijks vastgesteld controleprotocol, mede gebaseerd op vigerende wet- en regelgeving. De auditdienst beoordeelt jaarlijks steekproefsgewijze de kwaliteit van de controles door de externe accountants. De jaarrekeningen en -verslagen worden door mijn ministerie beoordeeld en als blijkt dat er uitgaven zijn gedaan in strijd met de wet en/of er is sprake van ondoelmatige uitgaven, kan ik de daarmee gemoeide bedragen in mindering brengen op de rijksbijdrage of (in de BVE-sector) de rijksbijdrage opschorten. Op basis van de huidige regelgeving is het mogelijk om door middel van toelagen een hoger inkomen dan het ministersalaris te realiseren. Er zijn geen aanwijzingen dat de regels ten aanzien van de salariëring van bestuurders worden overschreden. Evenmin zijn er aanwijzingen dat de externe accountants deze regels onvoldoende controleren.

Zoals eerder genoemd geldt in de sector HBO de voorwaarde dat toelagen alleen mogen worden toegekend als er sprake is van een aanstelling van maximaal vier jaar. Deze voorwaarde is opgenomen in het controleprotocol voor deze instellingen. Gezien de aandacht en discussies op dit onderwerp heb ik tóch besloten de HBO-raad te vragen om de naleving van deze specifieke voorwaarde te evalueren en mij daarover te rapporteren (zie bijgevoegde brief aan de HBO-raad).

Organisaties vallende onder de Mediawet

De bezoldiging van het Commissariaat voor de media en het bedrijfsfonds voor de pers is wettelijk geregeld en het bestaande bezoldigingskader voorkomt dat de salarissen boven een ministersalaris uitkomen. De raad van bestuur van de NOS heeft onlangs voor de landelijke publieke omroep een gedragscode ter bevordering van goed bestuur en integriteit vastgesteld (conform artikel 16, vijfde lid van de Mediawet) waarin o.a. aanbevelingen worden gedaan inzake beloningen en toezicht. Hierbij wordt het principe van pas toe of leg uit, toegepast. De gedragscode bevat geen bepaling over een normbedrag.

Kabinetsbeleid t.a.v. topinkomens in de collectieve sector

Het kabinet deelt de toenemende maatschappelijke zorg ten aanzien van de beloning van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector. De mede hierdoor ontstane behoefte om op individueel niveau inzicht te krijgen in de inkomensniveau's en –ontwikkeling van deze topfunctionarissen, heeft geresulteerd in het wetsvoorstel openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Zodra deze wet wordt aangenomen zal ik alle onder mijn ministerie ressorterende organisaties hiervan op de hoogte brengen. Daarnaast zal ik, in overleg met deze organisaties, een bezoldigingskader ontwikkelen in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van de bezoldiging van topfunctionarissen. In dit kader zal worden opgenomen dat het ministersalaris de top van het salarisgebouw vormt waarvan, indien daarvoor aantoonbare redenen zijn, kan worden afgeweken (pas toe of leg uit). Criteria hiervoor zal ik in overleg met het veld én met de minister van BZK vaststellen.

Conclusie

Concluderend stel ik vast dat het beeld dat de AOb schetst overeen komt met wat mij bekend was uit eerder onderzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het licht van de maatschappelijke discussie zoals deze is ontstaan m.b.t. de beloning van topfunctionarissen in de marktsector en bij de overheid, acht ik de ontwikkeling in beloning van topbestuurders zoals die ook uit dit AOb-onderzoek blijkt, ongewenst. Zoals in de vorige paragraaf geschetst zal ik, in lijn met het kabinetsbeleid:

- zorgen voor openbaarheid van de topinkomens op individueel niveau conform het wetsvoorstel openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
- een bezoldigingskader ontwikkelen ten aanzien van de bezoldiging van topfunctionarissen.

In aanvulling daarop heb ik, gezien de aandacht en discussies op dit onderwerp, de HBO-raad gevraagd om de naleving van de voorwaarde dat toelagen alleen mogen worden toegekend als er sprake is van een aanstelling van maximaal vier jaar, te evalueren en mij daarover te rapporteren (zie bijgevoegde brief aan de HBO-raad).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven