



**(NORMEREN EN WAARDEREN)**

ADVIES

# — ( **NORMEREN EN WAARDEREN** )

**ADVIES**

*Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers*

*September 2007*

## **Colofon**

### **Uitgave**

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
info@minbzk.nl  
www.minbzk.nl

### **Ontwerp**

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

### **Druk**

Koninklijke Broese & Peereboom, Breda

### **Productiebegeleiding**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

September 2007

41175/3869-GMD53

# Inhoudsopgave

	<b>Vertretpunt</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
	1.1 Voorwoord	5
	1.2 Taakopdracht	5
	1.3 Leeswijzer	6
	1.4 Reikwijdte van het advies	7
<b>2</b>	<b>De voorafgaande adviezen</b>	<b>9</b>
	2.1 Inleiding	9
	2.2 De adviezen	9
<b>3</b>	<b>Afbakening semipublieke sector</b>	<b>11</b>
	3.1 Inleiding	11
	3.2 Vraagstuk definitie semipublieke sector	11
	3.3 Criteria voor de afbakening semipublieke sector	11
	<b>Advies</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Normering topinkomens semipublieke sector</b>	<b>15</b>
	4.1 Inleiding	15
	4.2 Normeringsbevoegdheid van de overheid	15
	4.3 Normeringsinstrumentarium	15
	4.4 Definitie topfunctionaris	18
	4.5 Procedure afwijking van salarismaximum	18
<b>5</b>	<b>Semipublieke sector: opsomming</b>	<b>19</b>
	5.1 Inleiding	19
	5.2 Toelichting	19
<b>6</b>	<b>Een internationaalrechtelijke toets van het advies</b>	<b>29</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>31</b>
	I Samenstelling adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers	31
	II Brief kabinet d.d. 22 december 2005, TK 2005-2006, 30 111, nr. 5	32
	III Brief taakopdracht d.d. 10 april 2006	33
	IV Brief adviescommissie rechtsposities politieke ambtdragers d.d. 11 april 2006	36
	V Brief minister over de normering van topinkomens in de semipublieke sector TK 2005-2006, 30111, nr. 10	37
	VI Begrippenlijst	39
	VII Analysekamer Toezicht op maat, bijlage 7 van AR rapport "Samen werken aan toezicht"	40
	VIII Beschrijving van deelsectoren semipublieke sector	42
	IX Overzicht RWT's en ZBO's	56
	X Literatuurlijst	61



## 1

### Inleiding

#### 1.1 Voorwoord

Het maatschappelijke en politieke debat over topsalarissen loopt vaak hoog op. Afgezien van het inhoudelijke oordeel dat men kan hebben, is in ieder geval duidelijk dat deze discussie verwarrend verloopt bij gebrek aan een maatstaf.

Het advies, dat de commissie in 2004 uitbracht over het ministersalaris, dat de norm zou kunnen zijn in de publieke sector, hield een stijging in van 30% van dat salaris om de achterstand op de topambtenaren in te halen, plus 20% om de kloof met de marktsector iets te verkleinen. Tot nu toe is de wetgeving ter zake niet afgerond en doet zich het ontbreken van een norm sterk voelen. De commissie dringt er nadrukkelijk op aan met voortvarendheid de norm voor de salariëring in de publieke sector in de wet vast te leggen teneinde voor die sector van daaruit het gehele salarisbouwwerk af te kunnen leiden. Het ontbreken van normerende wetgeving in de publieke sector klemt temeer nu een advies wenselijk wordt geacht over de zogenaamde 'semioverheid'.

Bij de behandeling van de vraag welke sectoren voor wat betreft honoreringsvraagstukken tot de semipublieke sector behoren heeft de commissie vastgesteld dat daar geen éénduidigheid over bestaat. Daarom heeft zij gekozen voor een analytische benadering, waarbij de publieke middelen, het publiek belang, de wettelijke taak en de marktwerking zijn meegewogen. Bij grensgevallen en tegenstrijdigheden hebben pragmatische afwegingen de doorslag gegeven. Andere afbakeningen zijn dan ook mogelijk en verdedigbaar.

Voor overheidsbemoedienis zijn drie instrumenten beschikbaar: openbaar maken, beloningscodes en salarismaximum. Naarmate de sectoren zich dichterbij de overheid bevinden ligt een striktere normering van de topinkomens voor de hand, omdat hier de zorgvuldige besteding van publieke middelen een zware maatstaf is. Voor sectoren die bewust op grotere afstand van de overheid zijn geplaatst, meent de commissie dat de overheid terughoudend dient op te treden. Daarom wordt hier een minder streng regime geadviseerd.

De commissie rekent organisaties die in overwegende mate publiek worden gefinancierd, in beginsel tot de publieke sector. Dit is een belangrijk criterium omdat immers per definitie met publieke middelen publieke taken worden uitgevoerd.

Tot de publieke middelen worden enerzijds de wettelijke belastingen en heffingen gerekend en anderzijds door de overheid verstrekte subsidies. Niet door de overheid vastgestelde premies, waarmee het zorgveld grotendeels wordt gefinancierd, worden hier niet toe gerekend. Immers bij deze premies bestaat een directe relatie tot een dienst. Bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel is nadrukkelijk niet gekozen voor financiering uit publieke middelen, teneinde de marktwerking te versterken. Daar staat tegenover dat er wel sprake is van een groot publiek belang. Dat rechtvaardigt in deze sector de keuze voor een normeringsregime.

#### 1.2 Taakopdracht

##### **Achtergrond**

De Tweede Kamer heeft in oktober 2005 een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om voorstellen te doen voor een normering van de salarisoniveaus in de semipublieke sector<sup>1</sup>. Het toenmalige kabinet, dat de zorgen van de Tweede Kamer deelde over de hoogte en ontwikkeling van de topsalarissen in die sector en over de negatieve beeldvorming als gevolg hiervan voor de overheid, heeft de Tweede Kamer per brief van 22 december 2005 aangegeven op welke wijze het die motie wil uitvoeren<sup>2</sup> (zie bijlage 2). In deze brief verstond het kabinet onder normering dat er per sector binnen het semipublieke domein een salarisnorm wordt vastgesteld, waarboven de salarissen in beginsel niet uitstijgen. Het kabinet gaf verder in deze brief aan dat het vraagstuk van normering bestuurlijk, juridisch en organisatorisch

buitengewoon complex is. Bovendien gaat het om grote aantallen organisaties die eerder bewust bestuurlijk op afstand zijn geplaatst, waarbij bevoegdheden door de wetgever zijn gedelegeerd. Ook kunnen decentrale overheden betrokken zijn. Normering is daardoor volgens het toenmalige kabinet ingewikkelder dan zomaar een maximumsalaris vaststellen. Het kabinet achtte op een aantal punten nader onderzoek noodzakelijk, en wilde hierop advies inwinnen.

#### **Adviesaanvraag**

Bij brief van 10 april 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie bijlage 3) de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers verzocht om een advies uit te brengen over een normering binnen de semipublieke sfeer op sectorniveau, waarboven de salarissen in beginsel niet behoren uit te stijgen. De aanpak die het toenmalige kabinet bij het streven naar een sectorale normering voor ogen stond, omvatte drie fasen, te weten: normering (vast te leggen in sectorspecifieke codes), verankering (in de vorm van wettelijke instrumenten om de toepassing van de codes voor te schrijven) en, als laatste en noodzakelijk onderdeel, handhaving (ter sanctionering van de codes).

De commissie heeft de meer principiële vraagstelling van de taakopdracht aanvaard met de brief van 11 april 2006 (zie bijlage 4). Daarbij heeft de commissie aangegeven dat zij een antwoord zal formuleren op de vraag wat in het kader van de adviesaanvraag mogelijkwijs tot de semipublieke sector moet worden gerekend. De commissie zal deze vraag beantwoorden aan de hand van de volgende drie deelvragen.

- 1 Hoe kan de semipublieke sector worden gedefinieerd?
- 2 Op welke (juridische) gronden kan of mag de overheid zich met de bezoldiging van deze verzelfstandigde of geprivatiseerde sectoren/instellingen binnen de semipublieke sector bemoeien?
- 3 Moet de overheid de mogelijkheden voor ingrijpen ook benutten?

Per brief<sup>3</sup> van 23 mei 2006 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd, waarbij tevens is aangegeven dat de commissie gevraagd is om ook expliciet aandacht te schenken aan de energiesector (zie bijlage 5).

De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een persoonlijk onderhoud met de voorzitter op 10 april 2007 de taakopdracht aan de commissie bevestigd.

#### **Werkwijze**

De commissie is gestart met een uitgebreide analyse van het semipublieke veld. De informatie van de velden is voor het belangrijkste deel aangeleverd door de specialisten van de vakdepartementen. In bijlage 8 zijn de onderzochte sectoren (uitgebreid) beschreven.

De commissie heeft zich ook de vraag gesteld of het mogelijk is vooraf zekerheid te krijgen omtrent het internationaalrechtelijk 'proof'-zijn van de regulering, die zij van plan is voor te stellen. Voor de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van de deskundigheid van prof. dr. A.T.J.M. Jacobs.

Ten aanzien van de vraag of de overheid de mogelijkheden om in te grijpen moet benutten is de commissie op het eigen oordeel afgegaan. De commissie heeft er bewust voor gekozen om geen overleg aan te gaan met belangenvertegenwoordigers van de semipublieke velden.

### **1.3 Leeswijzer**

De adviesopdracht leidt tot de volgende opzet van het advies.

Allereerst gaat de commissie in hoofdstuk 2 in op voorgaande adviezen die de commissie heeft uitgebracht over de beloning van publieke topfuncties en de verhoudingen binnen het beloningsgebouw bij de overheid. In hoofdstuk 3 stelt de commissie vast dat er van de semipublieke sector geen eenduidige definitie voorhanden is. In hoofdstuk 4 inventariseert de commissie met welke instrumenten de topinkomens kunnen worden genormeerd. Vervolgens bakt de commissie in hoofdstuk 5 de semipublieke sector af door middel van een opsomming van deelsectoren en een beschrijving van de algemene karakteristieke kenmerken. Vervolgens zal aan de hand van de voorafgaand beschreven criteria per deelsector een advies over het normeringsregime worden gegeven.

In hoofdstuk 6 ten slotte wordt ingegaan op een internationaalrechtelijke toets van het advies.

## 1.4 Reikwijdte van het advies

Conform de taakopdracht heeft dit deel van het advies enkel betrekking op de semipublieke sector. In onderstaand schema is de reikwijdte van het advies, in relatie tot de eerdere adviezen, weergegeven.

Schema 1

Reikwijdte van het advies

Hierop had het eerste advies van de Commissie 'Over dienen en verdienen' betrekking			Hierop had het vierde advies 'Beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke bestuursorganen' betrekking	HIEROP HEEFT HET VOORLIGGENDE ADVIES VAN DE COMMISSIE BETREKKING	Hierover heeft de commissie niet geadviseerd
Overheid	Publiekrechtelijke ZBO's <b>zonder</b> rechtspersoonlijkheid	Publiekrechtelijke ZBO's <b>met</b> rechtspersoonlijkheid	Privaatrechtelijke ZBO's (organisaties die geheel of gedeeltelijk een overheidstaak vervullen)	Privaatrechtelijke organisaties	
Rijk Provincies Gemeenten Hoge Colleges van Staat	Onder andere: Kiesraad College bescherming persoonsgegevens Huurcommissies	Onder andere: Kadaster COA CWI LSOP IBG UWV	Onder andere: AFM Zorgautoriteit Kema APK-garages NOS Landelijke organen voor Beroepsonderwijs	Semipublieke sector, onder andere: Zorgsector Onderwijssector Corporatiesector Energiesector	Marktsector





## 2.1 Inleiding

De basispremissie van de commissie is steeds geweest: het verstevigen van de kwaliteit van de publieke dienst op langere termijn, los van de actuele politieke situatie. De commissie streeft een consistente advisering na en heeft bij de uitgebrachte adviezen steeds zoveel als mogelijk dezelfde uitgangspunten en grondgedachten gehanteerd. De afzonderlijke adviezen zijn dan ook als één geheel te beschouwen. Voor een goed begrip van het hier uitgebrachte advies zijn in dit hoofdstuk de achterliggende visie en de samenhang tussen de opeenvolgende rapporten van de commissie kort herhaald.

## 2.2 De adviezen

Het eerste advies 'Over dienen en verdienen' is uitgebracht in april 2004. Hierin heeft de commissie op verzoek van het toenmalige kabinet onder meer voorstellen gedaan met betrekking tot de rechtspositie van de politieke ambtsdragers. Verder is ingegaan op de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk in vergelijking met relevante deelarbeidsmarkten. De commissie heeft daarbij aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand van het ministersalaris ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies. De commissie adviseerde om het salaris van de minister weer het hoogste salaris in de publieke sector te laten zijn. Het huidige salarisniveau van de minister moet met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen<sup>4</sup>. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt volgens de commissie een separate partiële inhaalslag van 20%, eventueel in fasen. Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ijkt eenmaal per vier jaar het salarisniveau. De commissie adviseerde verder om voor de bezoldiging van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke ZBO's een salarismaximum te hanteren op het niveau van het ministersalaris. Afwijken daarvan zou volgens de commissie slechts mogelijk moeten zijn met instemming van de ministerraad.

In het tweede advies 'Beloningsverhoudingen Politieke Ambtsdragers' van november 2005 stelde de commissie voor één salaristabel voor politieke ambtsdragers, Hoge Colleges van Staat en de Rechterlijke Macht op te stellen. Het verhoogde ministersalaris is dan de top voor dit beloningsgebouw. De salaristabel wordt geïndexeerd aan de hand van de salarisontwikkeling sector Rijk. Rigiditeit moet echter worden voorkomen. Op grond van factoren als staatsrechtelijke verhoudingen, zwaarte van de functies en marktverhoudingen kan de permanente beloningscommissie adviseren om de indexering voor bepaalde ambtsdragers tijdelijk te bevroeren.

Het derde advies 'Modernisering en fondsvorming politieke pensioenen' van oktober 2006 betrof de modernisering en de financieringswijze van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De commissie heeft de aanbeveling gedaan voor deelname door politieke ambtsdragers aan het pensioenfonds ABP met een eigen Appa-regeling.

In het vierde advies 'Beloning Topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen' van eveneens oktober 2006 stelde de commissie dat bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die zich louter en alleen bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de salarissen in beginsel niet hoger moeten zijn dan het ministersalaris, nadat dat is verhoogd. In geval van overschrijding van die norm zou de minister die overschrijding moeten goedkeuren. Voor de goedkeuring door de minister van het beloningsbeleid gelden dezelfde uitgangspunten als door de minister van Financiën bij staatsdeelnemingen worden gehanteerd. Het algemene uitgangspunt daarbij is dat het beloningsbeleid de juiste prikkels moet geven voor het realiseren van de geformuleerde ondernemingsdoelstellingen. Bij voorkeur wordt de marktconformiteit van het beloningspakket gestaafd door een benchmarkonderzoek. In het geval gebruik wordt gemaakt van een vergelijkingsgroep dient deze dusdanig te zijn samengesteld dat niet alleen 'naar boven' wordt gekeken maar dat qua omvang, risicoprofiel, aantal werknemers een evenwichtige groep wordt genomen die is vastgesteld op basis van een duidelijke positioneringsschets van de onderneming. Tenslotte dienen staatsdeelnemingen niet voorop te lopen met de beloningen ten opzichte van organisaties waarmee vergeleken wordt. Verder mag de uitwerking van het beleid door de hoogste bestuurslaag van de organisatie niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Wat betreft pensioen dient de onderneming een zuiver middelloonstelsel te hanteren.

De eerste twee adviezen heeft het kabinet inmiddels grotendeels overgenomen. Dit is bekrachtigd in het coalitie-akkoord van het huidige kabinet. De nodige wetsvoorstellen zijn reeds bij de Tweede Kamer ingediend. Met betrekking tot het derde en vierde advies zal het kabinet nog een standpunt innemen.

<sup>4</sup> 130% van het huidige ministersalaris: 165.416 euro bruto (= salaris + vakantie-uitkering + eindejaarsuitkering).

Het voorliggende advies is opgesteld op basis van dezelfde uitgangspunten als de daaraan voorafgaande.

Deze zijn in hoofdzaak:

- beloning van topfunctionarissen vergt een transparante procedure met voldoende 'checks and balances';
- in beginsel wordt in de semipublieke sector niet beloond boven het ministersalaris voor zover de activiteit in overwegende mate tot het publieke domein wordt gerekend;
- bezoldiging boven het ministersalaris is slechts mogelijk na het doorlopen van een zware procedure.

### 3.1 Inleiding

De aanleiding voor dit advies is een adviesaanvraag van het kabinet over de normering van topinkomens in de semipublieke sector. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de door de commissie gekozen methode om tot een afbakening van deze sector te komen.

### 3.2 Vraagstuk definitie semipublieke sector

De commissie heeft geconstateerd dat de term semipublieke sector niet eenduidig is gedefinieerd. Bovendien is het een begrip zonder juridische status. Het is daardoor niet precies bekend welke instellingen tot de semipublieke sector gerekend moeten worden.

*De term semipublieke sector is niet eenduidig gedefinieerd. Het is een begrip zonder juridische status. Om een advies te kunnen geven over de semipublieke sector is wel een afbakening noodzakelijk.*

Wegens de onduidelijkheid en om begripsverwarring tegen te gaan heeft de commissie nader onderzoek gedaan naar het begrip semipublieke sector. Daarbij is zowel gebruik gemaakt van de literatuur als van de expertise bij de verschillende vakdepartementen.

De term semipublieke sector wordt in veel beleidsstukken gebezigd, waarbij de stellers de term niet altijd in dezelfde betekenis gebruiken. Soms wordt nader gedefinieerd wat men bedoelt en soms ook niet. Het gaat in elk geval niet om de publieke sector, die sector is immers wel precies gedefinieerd. Dat zijn de rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, andere openbare lichamen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Maar de marktsector wordt evenmin bedoeld. Dat is de sector waarin private instellingen actief zijn die in hoofdzaak op het maken van winst zijn gericht. Vaak lijkt men met de semipublieke sector een 'mengvorm' te bedoelen: het gaat dan om private rechtspersonen, waarbij sprake is van een bepaalde mate van financiering of inkomsten uit publieke middelen. Meestal is er ook sprake van een wettelijke taak of een publiek belang. Maar het kan ook gaan om door de overheid geprivatiseerde organisaties zonder rechtstreekse financiering uit publieke middelen. Of om organisaties waarbij in het (recente) verleden sprake was van publieke financiering. Er wordt in elk geval een grote verscheidenheid van instellingen met de semipublieke sector in verband gebracht. De activiteiten daarvan hebben betrekking op zeer uiteenlopende gebieden als onderwijs, zorg, nutsvoorzieningen (energie en water), wonen, openbaar vervoer, welzijn, goede doelen, organisaties die met overheidssubsidie werken, openbare bibliotheken, openbare musea, enzovoort.

*De term 'semipublieke sector' is te veelomvattend en in de tijd te fluïde om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen: het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen.*

### 3.3 Criteria voor de afbakening semipublieke sector

Om de afbakening van de semipublieke sector zo doordacht mogelijk te doen plaatsvinden heeft de commissie gezien welke criteria gebruikt zouden kunnen worden ter indicatie of contra-indicatie. Daarbij heeft de commissie overwogen dat de hierbij gehanteerde criteria slechts een hulpmiddel zijn in het keuzeprocess. Uit het oogpunt van praktische toepasbaarheid is het aantal criteria zo beperkt mogelijk gehouden.

Op basis van deze aanpak zijn praktisch bruikbare indicaties naar de mening van de commissie:

- de status van 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (RWT);
- de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt;
- het publieke belang dat een organisatie behartigt.

Een contra-indicatie voor de semipublieke sector is:

- de mate waarvan er sprake is van (commerciële) marktwerking.

Hieronder wordt nader ingegaan op de criteria.

#### *RWT*

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) zijn instellingen van wie de taken of een deel daarvan bij wet zijn geregeld en die uit een heffing worden gefinancierd (zie artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001). Ministerieel toezicht op de besteding is daardoor in meerdere of mindere mate aan de orde. De formulering van artikel 91 Comptabiliteitswet betekent evenwel niet dat er geen discussie over de RWT-status mogelijk is. Om deze zoveel mogelijk te kanaliseren heeft de Algemene Rekenkamer in samenspraak met de diverse departementen een lijst opgesteld van alle RWT's. (Zie bijlage 9 voor dit overzicht.) De commissie constateert dat de meetbaarheid van de RWT-status goed is.

Niet alle sectoren/organisaties die de commissie tot de semipublieke sector zou willen rekenen zijn RWT. Van toekenning van de RWT-status aan die instellingen die tot de semipublieke sector zouden moeten behoren, kan geen sprake zijn, nu de definitie van artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet van feitelijke aard is en een instelling niet als RWT hoeft te worden aangewezen om RWT te zijn.

Dat laat onverlet dat de RWT-status op zich een goed kader biedt voor de indeling in de semipublieke sector: er is een wettelijke taak gedefinieerd. Naar de mening van de commissie is daarom de RWT-status een indicatie dat er sprake is van semipublieke sector.

#### *Inkomsten uit publieke middelen*

In de in 2006 van kracht geworden Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)<sup>5</sup> heeft de wetgever het criterium inkomsten uit publieke middelen gehanteerd om te bepalen welke privaatrechtelijke rechtspersonen de topinkomens openbaar moeten maken. Het gaat om de organisaties die voor ten minste 33% worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (belastingen) dan wel voor ten minste 50% van hun inkomsten (in de vorm van subsidie, lening of garantie) afhankelijk zijn van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Er bestaan echter ook sectoren die de commissie wel tot de semipublieke sector wil rekenen maar die niet (rechtstreeks) uit publieke middelen zijn gefinancierd. Verder kan de relatieve omvang van de inkomsten uit publieke middelen jaarlijks variëren. Dit kan omdat een instelling meer of minder inkomsten uit private bronnen heeft weten te verkrijgen. Ook de definitie van publieke middelen kan aan wijzigingen onderhevig zijn of de financieringsrelatie tussen overheid en instelling kan veranderen. Bijvoorbeeld sinds de invoering van de marktwerking in de zorgsector verloopt de financiering van de instellingen via de private zorgverzekeraars. De inkomsten van de zorginstellingen worden niet tot publieke middelen gerekend.

Ondanks dat het criterium inkomsten uit publieke middelen de semipublieke sector niet volledig afdekt, biedt het, vanwege de relatieve eenvoud en de meetbaarheid, een helder aangrijpingspunt ter afbakening van de semipublieke sector. Naar de mening van de commissie zijn de inkomsten uit publieke middelen daarom een indicatie dat een sector tot de semipublieke behoort.

#### *Publiek belang*

Van het begrip publiek belang is geen algemeen geldende definitie voorhanden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gebruikt de volgende definitie: 'Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'<sup>6</sup>.

De Algemene Rekenkamer heeft een analysekader<sup>7</sup> ontwikkeld waarmee kan worden vastgesteld welk publiek belang een instelling dient en welke aspecten daarvan altijd voor de burger gewaarborgd moeten zijn. Bij deze aspecten kan worden gedacht aan:

- toegankelijkheid;
- continuïteit en leveringszekerheid;
- kwaliteit;
- kostenbeheersing en betaalbaarheid;
- tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- integriteit van bestuurders en medewerkers die besluiten over burgers.

<sup>5</sup> Stb 2006, 95.

<sup>6</sup> WRR 2000: Het borgen van publiek belang.

<sup>7</sup> Bijlage 7 bij het rapport 'Samen werken aan Toezicht'.

Voor de afbakening van de semipublieke sector kan ook gekeken worden naar de definitie die in het Europees recht gegeven wordt voor deze sector. Meer in het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan het begrip 'diensten van algemeen belang'. Hoewel in de regelgeving wordt gesproken van diensten van algemeen economisch belang, laat de Europese Commissie in de meeste mededelingen het woord 'economisch' weg en spreekt zij over 'diensten van algemeen belang'. Daarbij gaat het om een breed scala van verschillende soorten activiteiten: van bepaalde netwerk-industrieën (energie, postdiensten, vervoer en telecommunicatie) tot gezondheids-, onderwijs- en sociale diensten, met verschillende dimensies (van Europees of zelfs wereldwijd tot zuiver lokaal) en van verschillende aard, namelijk markt- of niet-marktgericht. Bepalend is hierbij of voor deze diensten specifieke openbaardienstverplichtingen gelden: dat zijn door de overheid aan de dienstverlener opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan. Criterium voor de afbakening van de semipublieke sector is dan door de overheid aan een sector opgelegde verplichtingen ter waarborging van bepaalde doelstellingen van algemeen belang. Daarbij kunnen deze verplichtingen ook worden opgelegd aan een marktpartij.

De commissie is van mening dat het criterium publiek dan wel algemeen belang een inhoudelijk criterium is, op grond waarvan de semipublieke sector kan worden gedefinieerd. Het probleem is echter dat het begrip veelomvattend is, wat de afbakening moeilijk maakt. Daardoor zou gesteld kunnen worden dat ook commerciële ondernemingen in de marktsector het publieke belang dienen en derhalve deel uitmaken van de semipublieke sector. De commissie acht dat niet gewenst. Dat neemt niet weg dat, naar de mening van de commissie, het criterium 'publiek belang' een indicatie is dat een sector tot de semipublieke sector behoort.

#### *Commerciële marktwerking*

Sinds jaar en dag wordt de uitvoering van overheidstaken doorgelicht. Soms wordt daarbij de conclusie getrokken dat taken die tot dan toe door de overheid werden uitgevoerd het best aan de markt kunnen worden overgelaten. Het gaat de commissie hierbij niet om de verzelfstandiging of privatisering van overheidsdiensten op zich. De commissie bedoelt de taken die vanuit het publieke domein worden overgeheveld naar de marktsector ten einde een organisatie of sector aan (commerciële) marktwerking onderhevig te maken. Indien sprake is van marktactiviteiten in een concurrerende omgeving, is de commissie van mening dat de betreffende sector in beginsel niet tot de semipublieke sector gerekend moet worden.

Naar de mening van de commissie is commerciële marktwerking een contra-indicatie.

#### **Resumé**

Zoals in paragraaf 3.2 weergegeven bestaat voor de semipublieke sector geen wettelijke definitie. Voor het vraagstuk hoe de semipublieke sector af te bakenen heeft de commissie gekozen voor een pragmatische aanpak met indicerende en contra-indicerende criteria.

*Voor de afbakening van de semipublieke sector zijn criteria nodig. Indicerende criteria zijn de status van 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (RWT), de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt en het publieke belang dat een organisatie vertegenwoordigt. Contra-indicerend criterium is het bestaan van commerciële marktwerking.*



## 4

### Normering topinkomens semipublieke sector

#### 4.1 Inleiding

In de taakopdracht gaf de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te streven naar een salarisnorm op sectorniveau waarboven de salarissen in beginsel niet behoren uit te stijgen. Aan de gewenste normering moet door sectoren zelf worden vormgegeven en het moet mogelijk zijn om er een wettelijke basis aan te verlenen.

In het coalitieakkoord is ten aanzien van de normering van de topinkomens in de semipublieke sector een verbinding gelegd met de eerdere adviezen van de commissie. De commissie adviseerde om het salaris van de minister weer het hoogste salaris in de publieke sector te laten zijn. 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 volgens de commissie een separate partiële inhaalslag van 20%, eventueel in fasen. In dat advies is ook geconstateerd dat de topsalarissen in de semipublieke sector aanzienlijk hoger liggen dan in de publieke sector. Indien het ministersalaris wordt vastgesteld op een aanbevolen normsalaris wordt daarmee de problematiek in de semipublieke sector verkleind.

#### 4.2 Normeringsbevoegdheid van de overheid

In deze paragraaf wordt nagegaan op welke (juridische) gronden de overheid zich met de bezoldiging van verzelfstandigde of geprivatiseerde sectoren/instellingen binnen de semipublieke sector zou kunnen bemoeien. Daarmee wordt de door de commissie in paragraaf 1.2 opgeworpen tweede deelvraag beantwoord.

De bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de overheid voor de semipublieke sector zijn van een andere aard dan die voor de publieke sector. De publieke sector bestaat uit de overheid zelf, te weten Rijk, Provincie, Gemeente, Waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. De overheid is uiteraard bevoegd ten aanzien van de eigen organen. Over de topbeloning in de publieke sector heeft de commissie reeds geadviseerd. De semipublieke sector bestaat uit privaatrechtelijke rechtspersonen. Daar dit geen overheid is, is de bevoegdheidsvraag ten aanzien van de normering van topinkomens relevant.

De overheid kan in een democratische rechtstaat slechts normen en verplichtingen opleggen als zij daartoe een wettelijke bevoegdheid heeft (het 'rule of law'-principe of het principe van de rechtsstaat). Indien de wetgever meent dat in delen van de semipublieke sector normen voor de beloning moeten bestaan, zal de wetgever het stelsel voor die normering zelf moeten vaststellen. Voorziet de wetgever niet in een dergelijk stelsel, dan kunnen geen verplichtingen worden opgelegd aan de semipublieke sector. In dat geval kan de overheid normering niet afdwingen, simpelweg omdat zij daartoe dan niet de bevoegdheid heeft.

*Aan de sectoren die in dit advies tot de semipublieke sector worden gerekend kunnen slechts normen met betrekking tot de topinkomens worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Indien de wetgever afziet van een dergelijke wettelijke basis, bestaan er voor de overheid in dit opzicht geen bevoegdheden.*

#### 4.3 Normeringsinstrumentarium

De derde in paragraaf 1.2 genoemde deelvraag (Moet de overheid de mogelijkheden voor ingrijpen ook benutten?) vergt een beschouwing waarom de overheid topsalarissen zou willen normeren. Daarover handelt deze paragraaf.



In de optiek van de commissie gaat het erom dat een doordachte, maatschappelijk aanvaardbare en robuuste beloningsstructuur tot stand komt bij de instellingen die worden gerekend tot de semipublieke sector. Een ijkpunt is daarbij onontbeerlijk. Daar hoort bij dat geregeld wordt hoe wordt omgegaan met geconstateerde afwijkingen van het ijkpunt. Daartoe dient de normering.

De verscheidenheid van de instellingen in de semipublieke sector vereist verschillende instrumenten. De commissie onderscheidt drie normerende instrumenten die het kabinet afzonderlijk of in combinatie in kan zetten om het gewenste beleidsdoel binnen de semipublieke sector te verwezenlijken. Deze instrumenten zijn:

- openbaarmaking;
- voorschrijven van een beloningscode;
- stellen van een salarismaximum.

#### **Adviespunt 1: Het normeringsinstrumentarium**

*Het normeringsinstrumentarium bestaat uit de drie deelinstrumenten openbaarmaking, voorschrijven van een beloningscode en het stellen van een salarismaximum. Deze instrumenten kan het kabinet afzonderlijk of in combinatie inzetten, met dien verstande dat het zwaardere regime het lichtere omvat. De instrumenten dienen in de wet te worden vastgelegd.*

Hieronder worden deze instrumenten beschreven.

#### *Openbaarmaking*

Voor het doorvoeren van openbaarmaking ten aanzien van de beloning van topfunctionarissen bestaat reeds een wettelijk instrument, te weten de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Deze wet bestrijkt reeds de publieke en een groot gedeelte van de semipublieke sector. Volgens deze wet moet elke instelling die overwegend uit publieke middelen is gefinancierd, alsmede de woningcorporaties en de aangewezen instellingen, jaarlijks het belastbaar jaarloon per individuele functionaris met wie zij een arbeidsrelatie heeft op functienaam (inclusief een motivatie) publiceren, indien dit belastbaar jaarloon uitgaat boven het gemiddeld belastbaar jaarloon van ministers. Sinds maart 2006 is deze wet van kracht.

#### **Adviespunt 2: Openbaarmakingsinstrumentarium**

*Onder de reikwijdte van de WOPT vallen niet alle sectoren die de commissie onderzocht heeft. Deze wet voorziet evenwel in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur de WOPT van toepassing te verklaren op sectoren die nu niet onder het bereik van deze wet vallen. De commissie adviseert van deze bevoegdheid gebruik te maken als instrument voor normering in bepaalde sectoren.*

#### *Beloningscode*

Het opstellen van een beloningscode bestaat in de optiek van de commissie uit het maken van afspraken op sectoraal niveau over de wijze waarop in een organisatie of sector de topfunctionarissen worden beloond. De beloningscode is algemeen van aard en regelt de hoofdlijnen van het topinkomensbeleid in een sector. Op instellingsniveau worden de details vastgelegd in de formele rechtspositieregeling, bijvoorbeeld ten aanzien van het bezoldigingsniveau.

Voor het normeren van topinkomens is ook het aspect 'werving' van belang. Wanneer een vacature voor een topfunctie breed wordt bekendgemaakt vergroot men de kans, dat zich kandidaten aandienen voor wie het geen probleem is, dat zij worden beloond volgens de norm of code, die voor die sector geldt.

Zoals uit de geldende praktijk van rekrutering van topfunctionarissen voor Nederlandse ondernemingen blijkt, hoeft de invulling van deze functies niet noodzakelijkerwijze te worden verkregen vanuit de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kan dan ook nuttig zijn om de vacatures voor de betreffende functies ruim bekend te maken op de internationale arbeidsmarkt. Daarom wil de commissie aanbevelen, dat in een eventuele wettelijke regeling of in een code steeds de bepaling zal worden opgenomen, dat in de vacatures voor de betreffende functies primair wordt uitgegaan van het aanhouden van een salariering volgens de norm of code die voor die functies is vastgesteld en dat deze vacatures zo breed als redelijkerwijze verwacht mag worden zullen worden bekend gemaakt op de nationale en, indien mogelijk, internationale arbeidsmarkt.

In de code wordt ten minste opgenomen:

- het algemene beloningsbeleid, de toekenningsprocedure en de betrokkenen in dit proces;
- de bandbreedte waarbinnen de bezoldiging van de top zich maximaal kan bevinden;
- de voorwaarden omtrent de toekenning van bonussen;
- criteria ten aanzien van het wervings- en selectiebeleid van de top;
- de maximale vergoeding bij (voortijdig) ontslag, en
- waarborgen voor de naleving.

Verder dient in een beloningscode te worden ingegaan op normen met betrekking tot onafhankelijke weging en waardering van de topfuncties. Als gevolg daarvan dient de organisatie in de betreffende sector te streven naar een loonbeleid, waarin de besluitvormingsprocedures zorgvuldig en transparant zijn, de topsalarissen openbaar zijn en maatschappelijk geaccepteerd en de hoogte en ontwikkeling ervan aansluiten bij wat gebruikelijk is in de desbetreffende sector. De instelling dient daarbij niet voorop te lopen met beloningen ten opzichte van de organisaties waarmee vergeleken wordt. In het geval gebruik gemaakt wordt van een vergelijkingsgroep betekent dit dat het salarisniveau bij de instelling maximaal de mediaan<sup>8</sup> zal bedragen. Bij voorkeur dient het salaris beneden de mediaan te liggen. De uitwerking van het loonbeleid door een loonbepalend orgaan (vergelijkbaar met de raad van commissarissen) mag niet tot onvoorspelbare uitkomsten leiden. Indien het noodzakelijk wordt geacht af te wijken van de in de code vastgelegde maximum beloning dient dit schriftelijk gestaafd te worden. De code is openbaar.

Ten aanzien van het voorschrijven van een code zijn twee modaliteiten denkbaar: de minister toetst de code marginaal of inhoudelijk. De keuze voor een van beide modaliteiten is zodanig sectorspecifiek dat de commissie dit aan de minister overlaat.

#### **Adviespunt 3: Instrumentarium voor code**

*De beloningscode wordt opgesteld volgens de richtlijnen van de vakminister door (de vertegenwoordiging van) de instellingen die de sector vormen. Indien de sector binnen een redelijke termijn zelf geen behoorlijke beloningscode opstelt, stelt de vakminister deze op.*

De code is in zijn aard een zelfregulerend systeem. In veel sectoren zijn inmiddels, al dan niet aangespoord door vakminister of publieke opinie, al initiatieven ontplooid om tot een code te komen. Dat wil niet zeggen dat op deze codes geen kritiek mogelijk is, zoals ook de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd<sup>9</sup>. Maar dat laat onverlet dat de ontwikkelingen hoopgevend zijn. De commissie heeft daarom de verwachting dat een code een effectief normeringsinstrument kan zijn.

#### *Stellen van een salarismaximum*

Het instrument van het stellen van een salarismaximum houdt in dat de bevoegde minister de norm bepaalt waarboven de bezoldiging van het bestuur in beginsel niet uitstijgt. Deze norm is als regel niet hoger dan het ministersalaris.

#### **Adviespunt 4: De hoogte van het salarismaximum**

*De hoogte van het salarismaximum in een sector dient vastgesteld te worden ten hoogste op het niveau van de minister conform het eerdere advies van de commissie.*

Van de norm kan enkel naar boven worden afgeweken na het doorlopen van een zware procedure die de instemming heeft van de vakminister. De commissie heeft hierbij hetzelfde regime voor ogen als zij eerder voor de ZBO's heeft geadviseerd, met dien verstande dat het niet noodzakelijk is dat de zware procedure besluitvorming in de ministerraad inhoudt.

Bij het formuleren van de norm voor de bezoldiging wordt limitatief bepaald uit welke componenten de bezoldiging mag bestaan. De definitie van de bezoldiging en het maximum daarvan worden vastgelegd in de rechtspositieregeling.

#### 4.4 Definitie topfunctionaris

In de adviezen die betrekking hadden op de publieke sector heeft de commissie geadviseerd dat het ministersalaris het salarismaximum bepaalt. Vervolgens is de ambtelijke topstructuur in de sector Rijk van dat plafond afgeleid. De ambtelijke structuur is in zoverre bijzonder dat deze hiërarchisch van opbouw is: het hoogste leidinggevende kader ontvangt in beginsel de hoogste beloning. In delen van de semipublieke sector is het echter niet ongebruikelijk dat een functionaris vanwege zijn specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde een bezoldiging ontvangt die uitstijgt boven dat van de hoogst leidinggevende of bestuurder. Hierbij kan gedacht worden aan medische topspecialisten, wetenschappelijke toponderzoekers en artiesten en musici. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van de instelling berust uiteindelijk bij het bestuur van de betreffende instelling. Met het oog op de doelstelling van de instelling en binnen de daartoe gestelde randvoorwaarden dient het bestuur de vrijheid van handelen te hebben om talent aan te trekken tegen voorwaarden die het acceptabel acht. De commissie is van mening dat over de hieraan bestede publieke middelen het bestuur in het openbaar<sup>10</sup> verantwoording dient af te leggen. Maar een algemene inkomensnormering vindt de commissie hierbij niet toepasselijk. Voor de overige functionarissen geldt dat het bestuur zich dient te verantwoorden over de hoogte van het salaris.

##### **Adviespunt 5: Definitie van topfunctionaris**

*Het salarismaximum van topinkomens in de semipublieke sector geldt voor de leden van het bestuur<sup>11</sup> van een rechtspersoon in de semipublieke sector, de bestuurders of de directie.*

#### 4.5 Procedure afwijking van salarismaximum

Het zwaarste normeringsregime is dat voor de bestuurders in een semipublieke sector een salarismaximum geldt. In lijn met de eerdere advisering is de commissie van mening dat voor bijzondere omstandigheden maatwerk mogelijk moet zijn en dat van de regel moet kunnen worden afgeweken. Daarbij dient voorkomen te worden dat afwijken de regel wordt; er dient een zware procedure gevolgd te worden.

##### **Adviespunt 6: De afwijkingsprocedure**

*Van het salarismaximum voor bestuurders kan worden afgeweken. Om het bijzondere karakter van de afwijking te benadrukken dient, voordat de bezoldiging onherroepelijk is toegekend, een vooraf vastgestelde procedure te zijn doorlopen. De procedure wordt bij ministeriële regeling op (deel)sectoraal niveau vastgesteld. De procedure omvat een inhoudelijke toets en wordt uitgevoerd door onafhankelijke functionarissen. Indien de afwijkingsprocedure leidt tot een positieve uitkomst dient deze uitkomst openbaar te worden gemaakt.*

<sup>10</sup>

Op grond van de WOPT zijn organisaties waarvan de inkomsten uit de publieke middelen komen verplicht de salarissen openbaar te maken die het normbedrag overstijgen.

<sup>11</sup>

Bestuur: bestaat uit één of meer natuurlijke personen die leiding geeft aan een rechtspersoon, haar vertegenwoordigt in en buiten rechte en de wettelijke plichten van die rechtspersoon uitvoert zoals bepaald in Boek II BW en andere wetgeving.

**5.1 Inleiding**

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de enige mogelijkheid om tot een geheel sluitende afbakening van de semipublieke sector te komen, neer komt op het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen. In dit hoofdstuk wordt besproken welke sectoren tot de semipublieke sector gerekend zouden moeten worden.

**5.2 Toelichting**

De commissie beseft zeer wel dat het niet doenlijk is om mathematisch en juridisch de semipublieke sector precies in te delen om daarmee de politieke en maatschappelijke discussie voor eens en altijd te beëindigen. Om evenwel tot een zo beargumenteerd mogelijke afbakening van de semipublieke sector te komen is gekozen voor een analytische benadering. Daarin zijn meegewogen de inkomsten uit publieke middelen, het publieke belang, de wettelijke taak en de marktwerking. In de onderstaande opsomming van sectoren is per sector een indelingsmatrix opgenomen met deze criteria. In deze matrix kan gescoord worden met +/+, +/- en -/-. Op basis van de score is door de commissie een indeling bepaald. Bij de onvermijdelijke grensgevallen en tegenstrijdigheden hebben pragmatische afwegingen de doorslag gegeven. Deze aanpak brengt met zich mee dat ook andere afbakeningen mogelijk en verdedigbaar zijn.

Tot sectoren die naar de mening van de commissie tot de marktsector behoren, strekt het advies zich niet uit en over de publieke sector is reeds geadviseerd. Met betrekking tot de aldus overgebleven sectoren is door de commissie bepaald of deze tot de semipublieke sector behoren en zo ja of hierop een vorm van normering moet worden toegepast. Deze sectoren verschillen onderling evenwel sterk. Bepaalde sectoren liggen zo dicht tegen de overheid aan dat de commissie van mening is dat hiervoor een vergelijkbaar normeringsregime dient te gelden als zij eerder heeft geadviseerd voor de ZBO's. Andere sectoren bevinden zich dicht bij de marktsector. Tot slot is er ook een tussencategorie. Daarom is de commissie van mening dat er niet één normeringsregime voor de gehele semipublieke sector dient te zijn, maar dat er gedifferentieerd moet kunnen worden tussen openbaarmaking, een code en het stellen van een salarismaximum. Aan de hand van de indelingsmatrix heeft de commissie een voorstel gedaan voor een normeringsregime per (deel)sector. Daarbij heeft de commissie ernaar gestreefd om per (deel)sector één normeringsregime van toepassing te laten zijn.

De commissie heeft de in dit hoofdstuk genoemde sectoren en branches onderzocht. Onderstaand worden deze sectoren kort getypeerd, in bijlage 8 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen, waarbij met name is ingegaan op de RWT-status, de bekostiging, het publieke belang en de verantwoordelijkheid van de minister. Hoewel de commissie er naar streeft zo volledig mogelijk te zijn, is zij zich ervan bewust dat het overzicht niet uitputtend kan zijn. Ook heeft de commissie zich beperkt tot gehele sectoren en heeft ze geen uitspraak willen doen over individuele instellingen, ook niet indien deze niet onder een van de behandelde sectoren zou vallen.

**Onderwijsinstellingen***Deelsectoren*

- a Hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen)
- b Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- c Voortgezet onderwijs
- d Primair onderwijs

*Beschrijving sector*

De onderwijssector wordt bijna geheel bekostigd van rijkswege en de instellingen bezitten de RWT-status. Niet-bekostigde ofwel aangewezen instellingen hebben geen wettelijke taak en zijn dus géén RWT. Er is evenwel sprake van een verdergaande decentralisatie en het oppakken van eigen verantwoordelijkheden door de sectorwerkgevers daarin, ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Hoewel de minister wel algemene kaders vaststelt is hij niet meer (direct) verantwoordelijk voor het gevoerde beloningsbeleid binnen de te onderscheiden onderwijssectoren.

Indelingsmatrix geldend voor:

#### Onderwijsinstellingen

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
+/+	+/+	+/+	-/+	Ja	Salarismaximum

#### Toelichting op de matrix

De sector wordt bijna geheel bekostigd uit publieke middelen en bezit tevens de RWT-status. Het publiek belang bij de onderwijsinstellingen is evident. In zeer beperkte mate vindt financiering via de zogenoemde 'derde geldstroom' plaats. Daarom wordt gekozen voor het salarismaximum. Voor de aangewezen instellingen geldt dat ze niet van rijkswege worden bekostigd en daarom niet onder enig regime vallen.

#### Cultuur

##### Deelsectoren

- a Erfgoedsector
- b Kunsten

##### Beschrijving sector

Hoewel de cultuursector (in meer of mindere mate) van overheidswege bekostigd wordt, beschikt de minister alleen in het publieke deel van deze sector over rechtstreekse sturingsinstrumenten ter vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en bezoldiging van bestuurders in deze sector. In de kunstensector moet onderscheid worden gemaakt tussen de sectoren van de podiumkunsten, film en beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst, musea en overige sectoren. Deze deelsectoren zijn heel divers. Dat geldt ook voor de wijze van bekostiging, waarbij zowel op niveau van deelsector als instelling grote verschillen bestaan. Er zijn instellingen die grotendeels uit publieke middelen worden gefinancierd, maar ook instellingen die praktisch volledig zichzelf financieren. In de erfgoedsector geldt een onderscheid tussen de voormalige rijksmusea die worden gesubsidieerd in het kader van de Cultuurnota 2004-2008 en de rijksarchiefsector. Voor dit overzicht blijft de monumenten- en archeologiesector buiten beschouwing.

Indelingsmatrix geldend voor:

#### Cultuursector

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
+/-	+/-	+/+	+/-	Ja	Salarismaximum

#### Toelichting op de matrix

Rijksgesubsidieerde musea worden uit publieke middelen bekostigd en vallen daarmee onder het salarismaximum.

De kunstensector is, zoals hierboven aangegeven, heel divers, ook voor wat betreft de bekostiging. Daar waar in deze sector in overwegende mate wordt bekostigd uit publieke middelen, dient een normeringsregime te gelden. Echter vanwege de grote verschillen in financiering binnen de sector is het niet billijk om dat regime aan de gehele sector op te leggen. Het ministerie van OCW heeft zicht op de mate waarin instellingen gesubsidieerd worden. In deze sector adviseert de commissie dat het salarismaximum van toepassing wordt verklaard op die instellingen die de minister op grond van het bovenstaande aanwijst.

*Aanvullende opmerkingen bij de indeling*

De archiefsector bestaat uit de Regionale historische centra (RHC) en het Nationaal Archief. De RHC's zijn openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De archiefsector behoort derhalve tot de publieke sector.

**Media/Publieke omroep***Beschrijving sector*

De publieke omroepen zijn RWT. De minister heeft echter geen directe bemoeienis (m.u.v. de taakorganisaties NOS, NPS, STER en Wereldomroep) waar het gaat om benoeming van bestuursleden en de vaststelling van arbeidsvoorwaarden.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

**Media/Publieke omroepen**

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
+/+	+/+	+/+	+/-	Ja	Salarismaximum

*Toelichting op de matrix*

De taak van de publieke omroepen is een publieke en de totale landelijke publieke omroep wordt voor 90% bekostigd uit belasting- en Sterreclame-inkomsten. De RWT-status rechtvaardigt de keuze voor het salarismaximum. Dit geldt voor de taakorganisaties en de omroepdirecteuren van de verenigingen.

*Aanvullende opmerkingen bij de indeling*

De commerciële omroeporganisaties maken geen deel uit van de semipublieke sector.

**Energiebedrijven***Beschrijving sector*

De regionale geïntegreerde energiebedrijven zijn commerciële bedrijven, waarvan de aandelen worden gehouden door decentrale overheden. Productie, handel en levering van energie zijn commerciële activiteiten die door marktpartijen worden gedaan. De overheid reguleert de markt. Binnen regionaal geïntegreerde energiebedrijven is een netbeheerdersfunctie te onderscheiden die als een publieke taak wordt gekarakteriseerd naast de commerciële taak. De netbeheerdersfunctie wordt besproken bij infrastructuur.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

**Energiebedrijven<sup>12</sup>**

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/-	+/+	+/+	Nee	Geen

*Toelichting op de matrix*

Hoewel het publieke belang bij energiebedrijven groot is, heeft de wetgever besloten dat dit een marktactiviteit dient te zijn. De commissie heeft zich er niet van vergewist of dit daadwerkelijk bereikt is. Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw is er concurrentie op de energiemarkt, sinds 1 juli 2004 is er voor alle energieafnemers keuzevrijheid. Op deze markt zijn inmiddels partijen actief waarvan de aandelen niet in handen van een Nederlandse overheid zijn of geheel niet meer in overheidshanden zijn. Voorts is er een ontwikkeling zichtbaar dat ook niet beursgenoteerde ondernemingen de topsalarissen openbaar maken. De commissie juicht dat toe.

Voor de energiebedrijven moet onderscheid worden gemaakt tussen het gereguleerde netbeheer enerzijds en de productie, en handel en levering van energie anderzijds. De decentrale overheden hebben als aandeelhouders de bevoegdheid om in te grijpen in topbeloningen.

**Waterleidingbedrijven***Beschrijving sector*

De openbare drinkwatervoorziening is aangemerkt als een dienst van publiek belang, maar de waterleidingbedrijven zijn georganiseerd als private rechtspersonen die weliswaar geheel in bezit zijn van de lagere overheden. Deze aandeelhouders bepalen daarom het beloningsbeleid van het bestuur van de waterleidingbedrijven.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

Waterleidingbedrijven					
RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/-	+/+	-/-	Ja	Salarismaximum

*Toelichting op de matrix*

Waterleidingbedrijven hebben een geografische monopoliepositie en zijn een dienst van publiek belang. De overheid heeft bij wet bepaald dat het niet de bedoeling is dat in deze sector commerciële concurrentie ontstaat. De voorziening van gezond kwalitatief drinkwater die voor een ieder beschikbaar is staat centraal en is een publiek belang bij uitstek. Daarom wordt gekozen voor het salarismaximum.

*Aanvullende opmerkingen bij de indeling*

In de lijn van het advies dat een zwaarder regime automatisch het lichtere regime omvat volgt het advies om naast salarismaximum tevens deze sector onder de Wopt te laten vallen.

**Woningcorporaties***Beschrijving sector*

Woningcorporaties zijn private instellingen die een publiek belang dienen. Er vindt geen bekostiging plaats, wel is er een wettelijk kader van toepassing dat erop toeziet dat de middelen voor dat publieke belang worden besteed (volkshuisvestingstaken).

In theorie kan dit wettelijk kader ook een basis zijn voor het geven van een ministeriële aanwijzing (o.g.v. art. 41) bij een excessieve beloning. De kernvraag zou dan moeten zijn of deze beloning zodanig ten koste gaat van het maatschappelijk in te zetten vermogen dat de prestaties t.a.v. het publieke belang daaronder lijden. In de praktijk heeft een dergelijke aanwijzing tot nu toe niet plaatsgehad.

**Woningcorporaties**

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/-	+/+	+/-	Ja	Beloningscode

Indelingsmatrix geldend voor:

**Toelichting op de matrix**

Woningcorporaties begeven zich op een vrije markt, de klant heeft in principe keuzevrijheid. Echter op het vermogen van de corporaties rust een vast omschreven bestemmingsplicht, waardoor het als maatschappelijk bestemd vermogen kan worden beschouwd. Zij verrichten maatschappelijke werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting. Daarom wordt gekozen voor de code.

**Zorg- en welzijnssector****Deelsectoren**

- a Zorgaanbieders care
  - Onder andere gehandicaptenvoorzieningen, verzorgings- en verpleeghuizen, thuiszorginstellingen. Deze organisaties worden grotendeels bekostigd uit AWBZ-premiegeld en uit de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning).
- b Zorgaanbieders cure
  - Organisaties die zorg dragen voor op genezing gerichte behandelingen, onder andere ziekenhuizen en universitair medische centra. De cure wordt grotendeels bekostigd uit premiegelden. Die worden op grond van de Zorgverzekeringswet geïnd bij de verzekerden (de nominale premie gaat rechtstreeks naar verzekeraars, de inkomensafhankelijke premie wordt ingehouden door werkgevers ten behoeve van het vereveningsfonds).
- c Zorgverzekeraars
  - Organisaties die verzekeringen aanbieden als bedoeld in de zorgverzekeringswet. Zorgverzekeraars kopen uit dien hoofde zorg in danwel vergoeden zorgkosten voor hun verzekerden. Hun exploitatiekosten kunnen zij dekken uit de ontvangen premiegelden. Deze organisaties zijn RWT.
- d Vrije beroepsbeoefenaren
  - Zelfstandigen (bijv. medisch specialisten, apothekers, huis- en tandartsen, fysiotherapeuten, enz.). Zij dekken hun exploitatiekosten uit de opbrengsten van de diensten die zij aan hun klanten verlenen.
- e PGO-organisaties
  - Patiënten- en gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden. Zelfhulporganisaties, vaak georganiseerd per aandoening. Voor de PGO-organisaties heeft VWS zo'n 30 miljoen euro begrotingsgeld ter beschikking. Dat geld wordt verdeeld door een ZBO: de Stichting Fonds PGO.
- f Jeugdzorg
  - Gesubsidieerde organisaties die zich bezig houden met de zorg bij problemen van kinderen tot 18 jaar. De jeugdzorg voorzover vallend onder VWS (voor het justitiedeel gelden andere regels), wordt indirect bekostigd uit belastinggelden en is dus gesubsidieerd, en wel op grond van de Wet op de jeugdzorg (WJZ). De bekostiging verloopt via een doeluitkering waarmee de provincies en de vier grote steden de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen doen.
- g Kennisinstituten
  - Cluster van drie kennisinstituten met instellingssubsidie, te weten, Vilans, Movisie en het Nederlands jeugd-instituut. De drie kennisinstituten krijgen instellingssubsidie. Die dekt een deel van hun exploitatie, daarnaast moeten ze op de markt opdrachten verwerven.



### Beschrijving sector

De zorg- en welzijnssector wordt voor het grootste gedeelte bekostigd door middel van premiegeld en voor een klein deel uit belastingen. De uitvoering is bij private instellingen belegd. De instellingen bepalen zelf de arbeidsvoorwaarden en de hoogte van de bezoldiging. De minister heeft geen specifiek instrument om de toelonen te beïnvloeden. Alle deelsectoren met uitzondering van Jeugdzorg worden grotendeels bekostigd uit private middelen. Wat betreft de Jeugdzorg; daar vindt indirecte rijksbekostiging plaats, namelijk een doeluitkering van het Rijk voor de lagere overheden die de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen voor Jeugdzorg doen. Voor de vrije beroepsbeoefenaren geldt dat zij niet in loondienst zijn maar hun inkomen hebben als resultaat uit hun onderneming.

Indelingsmatrix geldend voor:

#### Zorgaanbieders (care en cure), zorgverzekeraars, PGO organisaties en kennisinstututen

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
+/-	-/+	+/+	+/-	Ja	Beloningscode

#### Jeugdzorg

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	+/+	+/+	+/-	Ja	Salarismaximum

#### Vrije beroepsbeoefenaren

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/+	+/+	+/+	Nee	Geen

### Toelichting op de matrix

In principe heeft marktwerking, waarbij bekostiging uit private middelen plaatsvindt, haar intrede in deze sector gedaan. Vanwege het aanwezige publieke belang acht de commissie een code op zijn plaats. Voor Jeugdzorg geldt het regime van salarismaximum vanwege de bekostiging uit publieke middelen. De vrije beroepsbeoefenaren acht de commissie duidelijk private sector vanwege de aanwezigheid van commerciële concurrentie. Voor deze deelsector wordt geadviseerd geen normeringsregime op te leggen.

### Openbaar vervoer

#### Deelsectoren

De volgende deelsectoren worden in het openbaar vervoersveld onderscheiden<sup>13</sup>.

- a Stads- en streekvervoer
- b Spoorvervoer
- c Taxivervoer
- d Scheepvaart
- e Luchtvaartmaatschappijen

<sup>13</sup> Zie voor ProRail, havenbedrijven en luchthavenexploitanten: Infrastructuur.

**Beschrijving sector**

De sector openbaar vervoer is te karakteriseren als een private sector. Waar de overheid als aandeelhouder van vervoerbedrijven optreedt, heeft zij langs die lijn de bevoegdheid om voorwaarden te stellen aan de salariering van topfunctionarissen. Waar het Rijk aandeelhouder is wordt het bezoldigingsbeleid getoetst op de wijze zoals bij de overige staatsdeelnemingen van toepassing is.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

**Stads- en streekvervoer en spoorvervoer**

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	+/-	+/+	+/-	Ja	Openbaarmaking

**Taxi, scheepvaart en luchtvaartmaatschappijen**

RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/-	+/+	+/+	Nee	Geen

**Toelichting op de matrix**

In het stads- en streekvervoer zijn overwegend private bedrijven actief en als zodanig zijn deze met willekeurig andere bedrijven te vergelijken. Waar sprake is van een publiek belang wordt het niveau van dienstverlening contractueel vastgelegd. De meeste private vervoersbedrijven die zich op de openbaar-vervoersmarkt begeven worden (binnen de concessies, die na aanbesteding tot stand komen) gedeeltelijk gesubsidieerd. Dat is een reden om deze sector tot de semipublieke sector te rekenen en voor minimaal het openbaarmakingsregime te kiezen.

Taxivervoer en de scheepvaart- en luchtvaartmaatschappijen acht de commissie duidelijk private sector vanwege de aanwezigheid van commerciële concurrentie. Aan deze drie deelsectoren dient geen normeringsregime te worden opgelegd.

**Infrastructuur****Deelsectoren**

- a ProRail
- b Havenbedrijven
- c Luchthavenexploitanten
- d Beheer van energienetwerken

**Beschrijving sector**

Infrastructuur is geen werkelijk bestaande sector. De commissie introduceert deze hier ten behoeve van de indelings-systematiek. Onder 'infrastructuur' verstaat de commissie de organisaties die van overheidswege de zorg hebben voor het totaal van onroerende voorzieningen zoals (spoor)wegen, vliegvelden, havens, maar ook voor (het beheer van) energienetwerken. Er zijn gemeentelijke en verzelfstandigde havens. De laatste havens zijn wel overheidsbezit.

Indelingsmatrix geldend voor:

Infrastructuur					
RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
+/-	+/+	+/+	+/-	Ja	Salarismaximum

#### Toelichting op de matrix

ProRail, havenbedrijven en luchthavenexploitanten zijn, hoewel ze zelfstandig of verzelfstandigd zijn, een essentieel onderdeel van de infrastructuur en vertegenwoordigen daarmee een groot publiek belang.

In de Electriciteitswet 1998 en de Gaswet is vastgelegd dat de aandelen van een netbeheerder en het eigendom van een net direct of indirect bij de overheid dienen te berusten. Het netbeheer betreft een publiek belang. Recent is de Wet onafhankelijk netbeheer (voorheen: Splitsingswet), officieel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer, aangenomen. Het zogeheten 'splitsingsgebod' van het wetsvoorstel treedt echter voorlopig nog niet in werking. Dit gebod beoogt een splitsing van geïntegreerde energiebedrijven plaats te laten vinden tussen netbeheerders enerzijds en commerciële producenten, handelaren en leveranciers van energie anderzijds. De geïntegreerde energiebedrijven, met publieke en commerciële taken, mogen nu onder strikte voorwaarden beide zaken in één holding blijven uitvoeren. Vanaf het moment dat bij de geïntegreerde energiebedrijven een splitsing plaatsvindt tussen netbeheer en commerciële productie zou ten aanzien van het netbeheer normering van topsalarissen plaats moeten vinden.

#### Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

##### Beschrijving sector

De vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn naamloze vennootschappen waarvan de aandelen door de overheid worden gehouden. Als zodanig bestaat langs die lijn de bevoegdheid om voorwaarden te stellen aan de salariering van topfunctionarissen. Het bezoldigingsbeleid wordt getoetst op de wijze zoals bij de overige staatsdeelnemingen van toepassing is.

Indelingsmatrix geldend voor:

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen					
RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	+/+	+/+	-/-	Ja	Salarismaximum

#### Toelichting op de matrix

Gelet op bekostiging en het publieke belang acht de commissie de regionale ontwikkelingsmaatschappijen te behoren tot de semipublieke sector en daar ook een normeringsregime op zijn plaats.

**Medefinancieringsorganisaties***Beschrijving sector*

De ongeveer 60 MFS-organisaties zijn private organisaties die voor een groot deel worden bekostigd uit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. De minister toetst de hoogte van salarissen in de sector op redelijkheid en billijkheid.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

Medefinancieringsorganisaties					
RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	+/+	+/+	-/-	Ja	Salarismaximum

*Toelichting op de matrix*

De sector wordt in belangrijke mate uit publieke middelen bekostigd en vertegenwoordigt daarmee een groot publiek belang. De commissie acht daarom een salarismaximum op zijn plaats.

**Goede doelenorganisaties***Beschrijving sector*

Dit zijn private organisaties gefinancierd met privaat geld. Hier is geen publiek belang aan de orde, in de zin van de definitie van de WWR, zie pag. 11, noch een bekostiging uit publieke middelen.

*Indelingsmatrix geldend voor:*

Goede doelenorganisaties					
RWT	Bekostiging	Publiek belang	Commerciële concurrentie	Semipublieke sector?	Geadviseerd regime
-/-	-/-	-/-	-/-	Nee	Geen

*Toelichting op de matrix*

Het betreft private organisaties, veelal stichtingen, die zelf hun fondsenwerving verzorgen. Er vindt geen publieke bekostiging plaats en er wordt geen publiek belang vertegenwoordigd.

Tabel Semipublieke sector: opsomming

Advies

Sectoren	Deelsectoren	Geadviseerd regime
1 Onderwijs		Salarismaximum
	Hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen)	
	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	Voortgezet onderwijs	
	Primair onderwijs	
2 Cultuur		Salarismaximum
	Erfgoedsector	
	Kunsten	
3 Media		Salarismaximum
	Publieke omroep	
4 Energie		Geen regime
	Energiebedrijven <sup>14</sup>	
5 Water		Salarismaximum
	Waterleidingbedrijven	
6 Woningcorporaties		Beloningscode
	Woningcorporaties	
7 Zorg- en welzijn		Divers:
	Zorgaanbieders care	Beloningscode
	Zorgaanbieders cure	Beloningscode
	Zorgverzekeraars	Beloningscode
	Vrije beroepsbeoefenaren <sup>15</sup>	Geen regime
	PGO-organisaties	Beloningscode
	Jeugd zorg <sup>16</sup>	Salarismaximum
Kennisinstellingen zorg	Beloningscode	
8 Openbaar vervoer		Divers;
	Stads- en streekvervoer	Openbaarmaking
	Spoorvervoer	Openbaarmaking
	Taxivervoer <sup>15</sup>	Geen regime
	Scheepvaart <sup>15</sup>	Geen regime
	Luchtvaartmaatschappijen <sup>15</sup>	Geen regime
9 Infrastructuur		Salarismaximum
	Prorail	
	Havenbedrijven	
	Luchthavenexploitanten	
	Energie netbeheer	
10 Regionale ontwikkelingsmaatschappijen		Salarismaximum
	Regionale ontwikkelingsmaatschappijen	
11 Medefinancieringsorganisaties		Salarismaximum
	Medefinancieringsorganisaties	
12 Goede doelenorganisaties		Geen regime
	Goede doelenorganisaties <sup>15</sup>	

<sup>14</sup> Levering van energie is marktsector, voor netbeheer zie sector Infrastructuur.

<sup>15</sup> Geen semipublieke sector.

<sup>16</sup> Het advies voor Jeugd zorg is een salarismaximum, dit i.v.m. financiering middels directe rijksbekostiging.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of het mogelijk is vooraf zekerheid te krijgen omtrent het internationaalrechtelijk 'proof'-zijn van de regulering, die zij voorstelt. Dienaangaande merkt zij het volgende op:

Voor wat de relevante internationale bepalingen betreft moet men met name denken aan normen, die zijn uitgevaardigd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO of ILO), die ook de meest rijke traditie heeft met betrekking tot interpretatie en toepassing van deze normen. In mindere mate kan ook nog verwezen worden naar normen van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie. Bij de Verenigde Naties gaat het om art. 22 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en publieke rechten (IVBPR) en art. 8 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), welke de vrijheid van vakvereniging erkennen. Bij de Internationale Arbeidsorganisatie gaat het in deze met name om de Verdragen 87 en 98, die vrijheid van vakvereniging en vrijheid van collectief onderhandelen waarborgen. Bij de Raad van Europa gaat het vooral om de artikelen 5 en 6 van het Europees Sociaal Handvest, ofschoon nimmer uitgesloten kan worden, dat ook een beroep wordt gedaan op art. 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat de vrijheid van vakvereniging noemt. In de Europese Unie is het recht op collectief onderhandelen neergelegd in art. 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Al deze normen zijn door Nederland geratificeerd en dat betekent, dat elke Nederlander er een beroep op kan doen voor elke Nederlandse rechter (art. 93 Grondwet), zij het dat soms het aspect van de bindende kracht en de directe en horizontale werking een probleem kan zijn.

In enkele rechtszaken gedurende de tijd van geleide loonpolitiek (1945-1995) is wel eens een beroep gedaan op strijdigheid daarvan met deze internationale normen, maar de Nederlandse rechter was daar toentertijd erg terughoudend in. Vandaag de dag moet met een grotere bereidheid van de rechter om deze toetsing uit te voeren rekening worden gehouden. Het probleem is echter, dat begrippen als vrijheid van vakvereniging en recht op collectief onderhandelen tamelijk vage begrippen zijn en bovendien niet helemaal helder is of en in welke mate die rechten ook nog beperkt mogen worden. Over het algemeen worden in Nederland de instanties van de Internationale Arbeidsorganisatie en die van de Raad van Europa als 'gezaghebbend' aangemerkt wanneer het gaat om de uitleg van deze normen<sup>17</sup>.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is de Nederlandse geleide loonpolitiek al eens door deskundigen van de IAO aan deze verdragen getoetst en daar toentertijd ook mee in strijd bevonden<sup>18</sup>. Met name gold dat nog tot in de jaren negentig voor de semipublieke sector<sup>19</sup>. Het ging hierbij overigens om de wens van de Nederlandse overheid om te kunnen ingrijpen in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming over de hele breedte van het loongebouw, niet (alleen) om topinkomens.

Strikt juridisch gesproken zijn de opvattingen van de instanties van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Raad van Europa niet bindend in volkenrechtelijke zin (behoudens uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens). Men mag er echter van uitgaan, dat wanneer de instanties van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Raad van Europa tot de bevinding komen, dat een bepaalde Nederlandse norm strijdig is met de normen van IAO of RvE, een Nederlandse rechter sterk geneigd zal zijn om in zijn vonnis die opvatting toe te passen.

Ook het Europees Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg (via art. 11 EVRM) en het Hof van Justitie van de EG in Luxemburg (via art. 28 Handvest van de grondrechten) zouden om een oordeel gevraagd kunnen worden, al valt op basis van de huidige jurisprudentie niet in te zien, dat een eventuele Nederlandse normering van topsalarissen strijdig is met het EVRM of met EU-recht. Dit zou anders komen te liggen, wanneer al eerder de instanties van de IAO een duidelijk afwijzend standpunt zouden hebben ingenomen.

Kan men vooraf de opvattingen van de IAO en de Raad van Europa kennen? Vooral bij de IAO, en ook bij de Raad van Europa, is inmiddels een heel corpus ontstaan van uitspraken over de vakverenigingsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen. Die uitspraken zijn afkomstig van commissies van deskundigen. Door een kritische confrontatie van een nieuwe Nederlandse norm met die uitsprakenverzamelingen zou een inschatting te maken zijn van de mogelijke strijdigheid daarvan met die internationale normen. In het geval van een normering van topsalarissen betreedt men echter terra incognita. Volgens prof. dr. A.T.J.M. Jacobs, deskundig op dit terrein, zijn er nauwelijks of geen vergelijkbare zaken bij IAO of Raad van Europa aangekaart.

Bij geen van de hierboven genoemde rechterlijke- of deskundigeninstanties zal men een uitgewerkt oordeel kunnen verkrijgen omtrent een normering, die nog pas in haar conceptstadium verkeert. De enige instantie die daar wel toe bereid en in staat is, is het Bureau van de Internationale Arbeidsorganisatie, dat het tot zijn taak rekent regeringen van

<sup>17</sup> Vgl. Hoge Raad 30 mei 1986, NJ 1986, 688, onder punt 3.2.

<sup>18</sup> Vgl. K. Boonstra, *The ILO and The Netherlands*, diss. Leiden, 1996.

<sup>19</sup> Vgl. W.G.M. Plessen, *Collectief onderhandelen in de zorgsector*, diss. Tilburg, Deventer, 1996.

de lidstaten bijstand te verlenen in de toepassing van de normen van de IAO. Een schriftelijk advies van het Bureau van de IAO, dat een gezagvolle status heeft, zal echter pas verkregen kunnen worden, wanneer de voornemens tot normering concreet zijn uitgewerkt. Het maakt immers voor zo'n toetsing nog al wat uit of de wettelijke maatregel echt een dwingende ingreep is, een min of meer vrijblijvende gedragscode of louter openbaarmaking betreft.

Gegeven de wens van de regering en het parlement om spoedig het advies in ontvangst te mogen nemen, heeft de commissie het niet raadzaam geacht het advies door het IAO-Bureau te laten toetsen. De commissie heeft daarbij meegewogen, dat zij zelf van mening is, dat haar advies, inclusief de voorgestelde wettelijke maatregelen, geen strijdigheid inhoudt met de internationale normen inzake de vakverenigingsvrijheid en de vrijheid van collectief onderhandelen. Immers, het ter discussie stellen van overheidsnormering van topsalarissen is tegen een achtergrond van internationale normen met betrekking tot de vrijheid van vakvereniging en van collectief onderhandelen niet echt voor de hand liggend. Het is algemeen bekend dat topinkomens in de praktijk nooit onderwerp vormen van collectieve onderhandelingen. Ze worden individueel uitonderhandeld. Het stellen van een norm of salarismaximum door de wetgever kan dan niet in strijd komen met de internationaal erkende vakverenigingsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen. In theorie is het denkbaar, dat de totstandbrenging van een wettelijke norm of maximum van topinkomens voor betrokkenen aanleiding zou kunnen zijn om zich te verenigen in vakverenigingen in de formele zin des woords om vervolgens collectieve contracten voor bepaalde topinkomens na te streven. Als dat zou gebeuren zou een wettelijke norm of maximum inderdaad in strijd zijn met de vakverenigingsvrijheid en de collectieve onderhandelingsvrijheid, zoals die is neergelegd in de internationale verdragen. Een dergelijke wettelijke regeling kan zulk een strijdigheid vermijden door een clause te bevatten, die stelt: de bepalingen van deze wet zijn niet van toepassing wanneer de inkomens bedoeld in deze wet, berusten op een collectieve arbeidsovereenkomst. In theorie zou zo'n clause betekenen, dat betrokkenen de wettelijke normering kunnen ontgaan via het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Op zichzelf is dat niet in strijd met het grotere geheel van het Nederlandse sociaal recht. Daarin komt het wel vaker voor, dat de sociale partners langs de weg van collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen afwijken van de wet. De wetgever toont in dat type wetgeving zijn vertrouwen, dat sociale partners verantwoord zullen omgaan met die vrijheid. Een vertrouwen, dat is gebaseerd op de goede relaties tussen de sociale partners en de overheid, die kenmerkend is voor het Nederlandse model van arbeidsverhoudingen. De commissie is ervan overtuigd, dat een dergelijk vertrouwen ook hier gerechtvaardigd is.

# ***Samenstelling adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers***

## ***Adviescommissie***

H.F. Dijkstal  
Mr. dr. A.J.E. Havermans  
Mr. C.J.A. van Lede  
Mr. A.A. Westerlaken  
Mw. drs. E.C.P. Vogelaar (tot 15 februari 2007)

## ***Onafhankelijke deskundige***

Prof. dr. A.T.J.M. Jacobs

## ***Secretariaat***

Drs. J. Kenter (secretaris)  
Drs. J.L. van Sloten  
Mw. mr. M. Linck  
Mr. M. van der Loop  
Mw. E.M. Willemse



## **Tweede Kamer der Staten-Generaal**

# 2

Vergaderjaar 2005–2006

**30 111**

**Topinkomens**

**30 300**

**Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**

**Nr. 5**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2005

In aanvulling op de openbaarmaking van topinkomens, heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat een normering van salarisniveaus in de semi-publieke sectoren gewenst is. Om de urgentie te benadrukken is de motie 30 300, nr. 53 (motie Bakker) aangenomen.

Net als de Kamer heeft het kabinet zorgen over sommige topsalarissen en de negatieve beeldvorming die hierdoor ontstaat. Daarom heeft het kabinet ook bij indiening van de motie aangegeven dat het deze wil uitvoeren. Tegelijkertijd heeft het kabinet aangegeven dat het realiseren van een effectieve, gedifferentieerde en zorgvuldige normering veel inspanningen zal vergen.

Onder normering verstaat het kabinet dat er per sector binnen het semi-publieke domein een salarishnorm gedefinieerd wordt, waarboven de salarissen in beginsel niet uitstijgen. Het kabinet staat daarbij een aanpak in drie fasen voor ogen:

1. Normering vastgelegd in sectorspecifieke topinkomens codes
2. Wettelijke instrumenten om codes een verplichtend karakter te geven
3. Naleving sectorale normering wettelijk sanctioneren.

Het vraagstuk van normering is bestuurlijk, juridisch en organisatorisch buitengewoon complex. Bovendien gaat het om grote aantallen organisaties die eerder bewust bestuurlijk op afstand zijn geplaatst, waarbij bevoegdheden door de wetgever zijn gedelegeerd. Ook kunnen decentrale overheden betrokken zijn. Normering is daardoor ingewikkelder dan zomaar een maximumsalaris vaststellen. De wens tot zorgvuldige regelgeving en de complexiteit van de juridische en economische consequenties van normering noopt het kabinet om op die punten externe deskundigen om een rapportage te vragen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de bijlage bij deze brief<sup>1</sup> geef ik aan op welke wijze het kabinet uitvoering wil geven aan de motie. Vanwege de urgentie van de problematiek is met de uitwerking al een begin gemaakt, maar op deze korte termijn zijn de gedetailleerde uitwerkingen vanzelfsprekend nog niet gereed. Ook de bevindingen uit de gevraagde rapportage moeten in de gedetailleerde uitwerking worden verdisconteerd.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Aan de voorzitter en leden van de adviescommissie  
rechtspositie politieke ambtsdragers.

**Onderwerp**

Taakopdracht normering topinkomens semi-  
publieke sector.

**Inleiding**

De Kamer heeft in oktober 2005 een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om voorstellen te doen voor een normering van de salarisniveaus in de semi-publieke sector (de motie-Bakker, TK 30 300, nr. 53). Het kabinet, dat evenals de Kamer zorgen heeft over de hoogte en ontwikkeling van de topsalarissen in die sector en over de negatieve beeldvorming als gevolg hiervan voor de publieke dienst, heeft de Kamer per brief van 22 december j.l. aangegeven hoe het die motie wil uitvoeren (TK 30 111, nr. 5).

Kort samengevat streeft het kabinet ernaar dat er binnen de semi-publieke sfeer op sectorniveau een salarisonorm wordt vastgesteld waarboven de salarissen in beginsel niet behoren uit te stijgen. Met de gewenste normering, die door sectoren zelf vorm gegeven moet worden maar waaraan wel een wettelijke basis moet worden gegeven, hangt echter een aantal complexe vraagstukken samen. De bijlage van de aangehaalde brief aan de Kamer gaat daar nader op in. Deze materie ligt op een soortgelijk terrein als die van de adviesaanvraag over de beloning van topfunctionarissen van privaatrechtelijke ZBO's, waarover uw commissie zich op dit moment buigt. Daarom verzoek ik u mij ook hierover een advies uit te brengen.

**Een sectorale normering topinkomens**

De aanpak die het kabinet bij het streven naar een sectorale normering voor ogen staat omvat drie fasen, te weten: normering, verankering en handhaving. Hierbij zijn de volgende vragen aan de orde (samengevat op basis van c.q. in aanvulling op de brief van 22 december):

**1. Normering, vastgelegd in sectorspecifieke codes:**

Reikwijdte van de normering: op welke sectoren en instellingen moet de normering betrekking hebben? Omdat normering veel ingrijpender is ten opzichte

**Datum**  
10 april 2006

**Omroepcode**  
2006-0000111122

**Onderdeel**  
DMOS/AOS/A&A

**Inlichtingen**  
J.L. van Sloten  
T 070-4268503  
F 070-4267401

**Uw kenmerk**

**Blad**  
1 van 3

**Aantal bijlagen**  
0

**Bezoekadres**  
Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Internetadres**  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Datum  
10 april 2006

Ops kenmerk  
2006-0000111122

Onderdeel  
DMOS/AOS/A&A

Blad  
2 van 3

van openbaarmaking is het niet vanzelfsprekend dat dezelfde afbakening wordt gehanteerd als in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Wat te doen met instellingen die niet tot een sector behoren of bij een sector zijn aangesloten?

2. **Verankering**, wettelijke instrumenten om de toepassing van codes voor te schrijven:

- a. Goedkeuringsbevoegdheid van het kabinet: op welke wijzen kan een bevoegdheid van ministers worden vormgegeven met betrekking tot goedkeuring van de codes in de semi-publieke sectoren. Waarop zou die bevoegdheid moeten steunen en hoever zou die moeten reiken?
- b. Op welke wettelijke basis kan een code binnen de semi-publieke sector een code aan partijen worden opgelegd?
- c. Op welke wijze kunnen in de wet verplichtingen worden opgenomen zodanig dat het opstellen van een code kan worden afgedwongen dan wel dat kan worden voorzien in een standaardcode bij het ontbreken van een door de sector opgestelde code?
- d. Kan een code bindend zijn voor de ontvanger van het topinkomen en zo ja, op welke wijze kan dit worden gerealiseerd?

3. **Handhaving**, het handhaven en sanctioneren van de naleving van een sectorale normering:

- a. Op welke wijze kunnen sectoren of partijen binnen een sector een rol spelen bij handhaving?
- b. Op welke basis kan de naleving van een sectorale code door de overheid worden afgedwongen en welke wettelijke instrumenten moeten er worden geschapen om naleving van een code af te dwingen (juridische sancties)?

#### Proces

Ten aanzien van het proces het volgende. Gezien de urgentie van de materie is in de bijlage van de aangehaalde brief aan de Kamer als werkwijze vermeld dat een wetsvoorstel wordt voorbereid, parallel aan en gelijktijdig met het opstellen van het advies door de externe deskundigen. In dit wetsvoorstel dat in samenspraak met de deskundigen wordt opgesteld, worden de resultaten van het onderzoek verwerkt. Ik stel me voor dat aan het eind van het adviestraject er een wetsvoorstel ligt benevens een inhoudelijk advies van de commissie over de aangedragen problematiek en het wetsvoorstel. Volgens de planning zouden in de eerste helft 2006, dat wil zeggen vóór de aanstaande zomer, dat advies en wetsvoorstel beschikbaar moeten zijn.

Uiteraard staat het de commissie vrij de benodigde (juridische) expertise (op deelterreinen) in te schakelen. Daartoe reken ik ook de expertise die binnen de Rijksoverheid aanwezig is ten aanzien van aard en omvang van het semi-publieke veld.



**Datum**  
10 april 2006

**Ons kenmerk**  
2006-0000111122

**Onderdeel**  
DMOS/AOS/A&A

**Blad**  
3 van 3

**Tot slot**

Gelet op de eerdere adviezen van uw commissie meen ik, gelet op de primair bestuurlijke invalshoek van de opgeworpen materie, dat ook deze adviesaanvraag bij u in goede handen is.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes



# Brief adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers d.d. 11 april 2006

## ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

### Onderwerp

Taakopdracht normering topinkomens semi-  
publieke sector


De commissie heeft de door u aan de commissie gezonden taakopdracht *normering topinkomens semi-publieke sector* besproken. De taakopdracht omvat naar de mening van de commissie zowel principiële als meer uitvoeringstechnische vragen. De commissie aanvaardt de meer principiële vraagstelling. De commissie is van mening dat het kabinet aan de hand van het nog uit te brengen advies zelf vervolgens in staat zal zijn om aan de uitvoeringstechnische aspecten nadere invulling te geven.

De commissie zal een antwoord formuleren op de vraag wat in het kader van de *normering van topinkomens mogelijkwijs tot de semi-publieke sector moet worden gerekend*. De commissie zal deze vraag beantwoorden aan de hand van de volgende drie deelvragen:

1. Hoe kan de semi-publieke sector worden gedefinieerd?
2. Op welke (juridische) gronden kan of mag de overheid zich met de bezoldiging van deze verzelfstandigde of geprivatiseerde sectoren/instellingen binnen de semi-publieke sector bemoeien?
3. Moet de overheid de mogelijkheden voor ingrijpen ook benutten?

Gezien de complexiteit van de vraagstelling verwacht ik dat het advies niet eerder dan in het najaar gereed zal zijn.

DE VOORZITTER VAN DE ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE  
AMBTSDRAGERS,



H.F. Dijkstal

Datum  
11 april 2006

Om te bezorgen

Inlichtingen  
T.J. Jonkman  
T (070) 428 8258  
F (070) 428 7332

Blad  
1 van 1

Aantal bijlagen

Bezoekadres  
Schedeldoetshaven 200  
2511 EZ Den Haag

Postadres  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

# Brief minister over de normering van topinkomens <sup>37</sup> in de semipublieke sector TK 2005-2006, 30111, nr. 10

## Tweede Kamer der Staten-Generaal

# 2

Vergaderjaar 2005–2006

**30 111**

**Topinkomens**

**Nr. 10**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2006

In mijn brief van 22 december 2005 (kamerstuk 30 111/30 300, nr. 5) heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet voornemens is om invulling te geven aan de wens om de topinkomens in de semi-publieke sectoren te normeren (motie-Bakker (kamerstuk 30 300, nr. 53)). De Kamer heeft bovendien, naar aanleiding van het bekend worden van salarissen in de energiesector, het kabinet verzocht de maatregelen die worden genomen om te komen tot normering van salarissen in de semi-publieke sector, ook toe te passen op energiebedrijven die voor meer dan de helft in handen zijn van Nederlandse publieke aandeelhouders. De Kamer verzoekt het kabinet bovendien om voor deze sector een code op te stellen (motie-Irrgang (kamerstuk 30 111, nr. 7)). Over de voortgang informeer ik u hierbij.

In de brief van 22 december heb ik uitdrukkelijk aangegeven dat het vraagstuk van normering bestuurlijk, juridisch en organisatorisch buitengewoon complex is. Bovendien gaat het om grote aantallen organisaties die eerder bewust bestuurlijk op afstand zijn geplaatst, waarbij bevoegdheden door de wetgever zijn gedelegeerd. Ook kunnen decentrale overheden betrokken zijn. Normering is daardoor ingewikkelder dan zomaar een maximumsalaris vaststellen. De wens tot zorgvuldige regelgeving en de complexiteit van de juridische en economische consequenties van normering noopt het kabinet om op die punten externe deskundigen om een rapportage te vragen.

Met het oog op de voortgang heb ik het vraagstuk van de normering van topinkomens voorgelegd aan de reeds bestaande commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (Dijkstal II). Verder achtte het kabinet het nodig om, gegeven de juridische complexiteit, tevens een autoriteit op het gebied van internationaal sociaal recht, in de persoon van prof. Dr. A.T.J.M. Jacobs, hoogleraar sociaal recht, in te schakelen. Deze deskundigen hebben positief gereageerd op het verzoek van het kabinet, maar daarbij aangegeven dat het advies niet eerder dan in het najaar gereed zal

zijn. In dat advies zal ook ingegaan worden op de energiesector. De taakopdracht en de reactie van de voorzitter van de commissie heb ik bijgevoegd.<sup>1</sup>

Voor wat betreft het opstellen van een beloningscode voor de energiesector refereer ik aan het beleid zoals uiteengezet in de brief van 22 december. De mogelijkheden van het kabinet om in de semi-publieke sectoren de (top)salarissen te reguleren zijn aan formele regels onderworpen. Het kabinet of de decentrale overheden hebben vaak geen bevoegdheden in de besluitvorming over de lonen bij deze organisaties. Voor de energiesector geldt dat in sterkere mate omdat dat geen (semi-) publieke sector is, maar een private sector, waarvan (een deel van) de aandeelhouders uit publieke organen bestaat. De beloningscode zal daarom ook niet door het kabinet worden opgesteld. Dit zal de sector zelf moeten doen.

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

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Begrippen

Begrip	Omschrijving
AR	Algemene Rekenkamer.
Bekostiging uit publieke middelen	Mate waarin organisaties binnen een sector uit publieke middelen worden bekostigd.
Coderen	Instrument voor het normeren van topinkomens middels het maken van afspraken op sectoraal niveau over de wijze waarop in een organisatie of sector de topfunctionarissen worden beloond.
ILO (International Labour Organisation)	Agentschap van de Verenigde Naties met als doelstelling het creëren van sociale vrede tussen regeringen, werkgevers en werknemers.
Loonplafond	Instrument voor het normeren van topinkomens door het instellen van een bepaald plafond waarboven de bezoldiging van het bestuur in beginsel niet uitstijgt.
MFS-organisatie (Medefinancieringsorganisatie)	Private organisaties die voor een deel worden bekostigd uit de begroting van ontwikkelings-samenwerking.
Openbaarmaking	Publicatie in de financiële verantwoording van de totale beloning van functionarissen van wie deze totale beloning uitstijgt boven het jaarlijks vast te stellen normbedrag (cf. Wopt).
Marktsector	Sector waarin private instellingen actief zijn, die in hoofdzaak op winst zijn gericht. Niet publiek en niet semipubliek.
Mediaan	Een statistisch begrip dat vaak gebruikt wordt bij de vergelijking in beloningsonderzoeken. Dit is de waarde die verkregen wordt door de (salaris)gegevens van hoog naar laag te rangschikken en vervolgens de middelste waarde te kiezen.
Publiek belang/algemeen belang	Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt <sup>1</sup> .
Publieke middelen	Directe en/of indirecte overheidsmiddelen.
Publieke sector	Rijk, provincie, gemeente, waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.
RHC's	Regionaal Historische Centra
RvE	Raad van Europa
RWT (Rechtspersoon met een Wettelijke Taak)	Instellingen van wie alle taken of een deel daarvan bij wet zijn geregeld.
Semipublieke sector	Opsomming van de ondernemingen en instellingen die de commissie tot deze sector wil rekenen.
Topfunctionaris	In het kader van dit advies: bestuurders van een semipublieke organisatie.
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.
Zbo (Zelfstandig bestuursorgaan)	Organisaties, niet zijnde overheid in enge zin, die geheel of gedeeltelijk een overheidstaak vervullen.

<sup>1</sup> Definitie volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



## Bijlage 7 Analysekader Toezicht op maat

### Inleiding

Om sturing te geven aan instellingen in de publieke sector moet de rijksoverheid erop toezien dat deze instellingen hun beleid uitvoeren overeenkomstig de doelstellingen. De vorm van het toezicht ligt vast in toezichtvisies en -arrangementen, die bestaan in vele soorten en maten. De visies en arrangementen verschillen zowel inhoudelijk (onder meer financieel, operationeel, juridisch) als procesmatig (bijvoorbeeld in mate van intensiviteit en regelmaat). Verschillen kunnen gelegen zijn in historische achtergronden of in de aard van de instelling. Maar er bestaan ook kwaliteitsverschillen. Sommige arrangementen ogen solide, andere eerder beneden de maat. De Algemene Rekenkamer veronderstelt dat bestuurlijke opvattingen bij de vakdepartementen een belangrijke rol spelen in de bestaande toezichtarrangementen. Het lijkt de Algemene Rekenkamer zinvol de onderliggende uitgangspunten en keuzes expliciet te krijgen. Daarom denkt zij na over een algemeen kader om te komen tot toezicht op maat voor instellingen in de publieke sector. Het gaat om een analysekader dat gedachtestappen zichtbaar maakt. Een dergelijk kader kan helpen bij de vormgeving van een toezichtsarrangement. Bovendien vergemakkelijkt het de communicatie over keuzes tussen de toezichthouder en betrokken instellingen onderling, en met derden zoals de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer.

### Een algemeen kader met drie stappen

De Algemene Rekenkamer ontwikkelde een concept voor een analysekader met drie stappen.

#### Stap 1: Publiek belang

In de meest recente opvattingen is het criterium 'publiek belang' doorslaggevend voor de inrichting van het besturingsarrangement en de bijbehorende toezichts- en verantwoordingsstructuur: het toezicht namens de minister dient ter borging van het publiek belang. De minister en de instellingen zouden als eerste stap moeten vaststellen welk publiek belang de instelling dient en welke aspecten daarvan altijd voor de burger gewaarborgd moeten zijn. Bij deze aspecten kan gedacht worden aan:

- toegankelijkheid;
- continuïteit en leveringszekerheid;
- kwaliteit;
- kostenbeheersing en betaalbaarheid;
- tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- integriteit van bestuurders en medewerkers die besluiten over burgers.

#### Stap 2: Risicoanalyse

Als tweede stap moeten de minister en de instellingen vaststellen voor welke aspecten toezicht wel of niet zinvol is. Daartoe moeten de minister en de instellingen voor elk aspect van publiek belang een risicoanalyse maken, rekening houdend met specifieke zaken als:

- de aard van de publieke voorziening: bijvoorbeeld uitvoering van een wettelijke taak;
- de (historische) overwegingen om de taak uit te laten voeren door een instelling op afstand;
- de rechtsvorm: publiek of privaat;
- opererend op een markt of niet (keuzevrijheid afnemers);
- de sector: veel instellingen in de sector of dienstverlening via één instelling;
- type instelling: zelfstandig bestuursorgaan, rechtspersoon met een wettelijke taak, maatschappelijke onderneming;
- type taak en/of bedrijfsproces: uitvoerend of toezichthoudend;
- de aansprakelijkheid van de overheid;
- het financiële (overheids)belang.

Vervolgens moet vastgesteld worden voor welke aspecten andere 'checks and balances' bestaan, zoals concurrentie, invloed van belanghebbenden of een raad van toezicht. Het toezicht van de minister hoeft alleen gericht te worden op aspecten waarvoor geen ander borgingsmechanisme werkzaam is.

### **Stap 3: Toezichtsarrangement**

De derde stap is het vastleggen van afspraken in een concreet op maat gesneden toezichtsarrangement. Hierbij moet gestreefd worden naar:

- beperkte toezichtslast voor burgers, bedrijven en instellingen;
- eenvoudig en gestroomlijnd toezicht.

In hoofdstuk 3 heeft de commissie betoogd dat wat tot de semipublieke sector behoort door middel van een opsomming vastgesteld moet worden. In deze bijlage worden sectoren besproken die mogelijk tot de semipublieke sector behoren. De commissie zou daarbij graag naar volledigheid streven maar is in het volle besef dat dit niet mogelijk is. Uitdrukkelijk geeft de commissie aan dat het hier gepresenteerde overzicht mogelijk nog onvolledig is. De commissie heeft vooral een werkwijze willen demonstreren en adviseert het kabinet bij sectoren waarbij op enig moment de vraag ontstaat of deze al dan niet tot de semipublieke behoort, dezelfde werkwijze toe te passen.

De commissie heeft onderzoek gedaan naar verschillende sectoren en daarbij gekeken naar:

- RWT-status, de bekostiging, aanwezigheid publiek belang;
- de van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- de bestaande relevante verantwoordelijkheden van de minister in deze sector;
- voor zover van toepassing: relevante ontwikkelingen.

Onderstaand volgt een nadere beschrijving van de in hoofdstuk 5 genoemde sectoren.

### Onderwijsinstellingen

De volgende 'subsectoren' worden onderscheiden.

- a Hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen)
- b Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- c Voortgezet onderwijs
- d Primair onderwijs

#### a Hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen)

##### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

In het hoger onderwijs moet onderscheid worden gemaakt tussen bekostigde en aangewezen instellingen. De bekostigde instellingen worden volledig door de overheid gefinancierd (art.1.9 Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek). De bekostiging van de instellingen is geregeld in het Bekostigingsbesluit WHW. Dit besluit gaat uit van de parameters studenten, diploma's en verblijfsduur.

De aangewezen instellingen zijn private instellingen, die door de minister worden aangewezen. Aanwijzing geschiedt als het bewijs is geleverd dat het door de instelling verzorgde onderwijs en onderzoek van voldoende kwaliteit is (art.6.9. WHW). De aangewezen instellingen ontvangen geen overheidsfinanciering. Voor deze instellingen geldt dus alleen overheidsbemoeienis met het onderwijsprogramma (registratie, vooropleidingseisen) en kwaliteit.

De bekostigde instellingen zijn onder te verdelen in openbare instellingen en bijzondere instellingen. De openbare instellingen hebben op grond van de wet rechtspersoonlijkheid, de bijzondere instellingen zijn instellingen, die uitgaan van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. De openbare en de bijzondere instellingen vallen onder dezelfde wettelijke bepalingen uit hoofde van hun bekostiging.

##### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit:

- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW<sup>1</sup>: taakomschrijving instellingen; aanspraak op bekostiging; het personeel, (voornamelijk arbeidsvoorwaarden en bevoegdheden));
- Wet op het onderwijstoezicht;
- Wet verzelfstandiging informatiseringsbank. Deze wet regelt gegevensuitwisseling tussen Informatie BeheerGroep en de instellingen.

##### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

Hoewel het arbeidsvoorwaardenbeleid is gedecentraliseerd, kan de minister door middel van amvb's voorschriften geven voor de salarisschalen en uitgangspunten waaraan een door de instelling te hanteren functiewaarderingsstelsel moet voldoen. De minister is verantwoordelijk voor de handhaving van de voorwaarden. Onder de regeling van de arbeidsvoorwaarden vallen tevens regels omtrent benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag personeel. (art.4.5 WHW). Afwijking van salarisschalen en uitgangspunten is mogelijk mits daarvoor heldere criteria zijn. De salarisschalen zijn bekostigingsvoorwaarden en indien daar niet aan wordt gehouden, zijn financiële sancties mogelijk.

<sup>1</sup> Ook de Academische Ziekenhuizen, KNAW en KB vallen onder de WHW.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

De VSNU heeft onlangs de branchecode 'Goed bestuur universiteiten' uitgebracht. In deze code is opgenomen dat bestuurders voor hun werkzaamheden een bezoldiging ontvangen die wat betreft hoogte en structuur zodanig is dat gekwalificeerde en deskundige bestuurders kunnen worden aangetrokken en behouden. In de code is geen maximum-norm opgenomen.

Verder heeft de HBO-raad de 'Adviesregeling voor de Bezoldiging van bestuurders van hogescholen' uitgebracht. In deze regeling zijn bandbreedtes opgenomen voor de bezoldiging van bestuurders van hogescholen.

### **b Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs (BVE) is sprake van bekostigd en aangewezen onderwijs. Voor bekostigde instellingen zijn voorwaarden in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) opgenomen omtrent rechtspositie, verantwoording e.d. Bij niet-bekostigde instellingen kunnen opleidingen worden aangewezen/erkend.

Tot de bekostigde instellingen behoren onder andere:

- de regionale opleidingscentra (ROC's);
- de vakinstellingen;
- de agrarische opleidingscentra.

De eerste twee typen instellingen worden bekostigd door de minister van OCW. Het derde type door de minister van LNV. De bekostiging van de instellingen is geregeld in het Uitvoeringsbesluit WEB. Deze amvb bevat in hoofdstuk 2 de wijze van berekening v/d hoogte van de rijksbijdrage v.d. instellingen.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Zowel de regionale opleidingscentra, vakinstellingen, agrarische opleidingscentra als kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven worden bekostigd op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In hoofdstuk 4 van WEB zijn de voorschriften m.b.t. het personeel van de instelling en de bevoegdheden van de minister opgenomen. De WEB draagt de instellingsbesturen van de bekostigde ROC's vakinstellingen, AOC's en kenniscentra op personeelsbeleid te voeren. Op grond van artikel 4.1.1 van de WEB stelt het bevoegd gezag van de instelling het beleid vast met betrekking tot de formatie van de instelling. Ook bepaalt het bevoegd gezag functies en taken van het personeel van de instelling. Op grond van artikel 4.1.2 van de WEB draagt het bevoegd gezag van de instelling zorg voor de regeling van de rechtspositie van het personeel.

Conform artikel 5a.4. van het Uitvoeringsbesluit WEB geldt voor de functie van voorzitter van het college van bestuur of de centrale directie dat daaraan ten hoogste een salarisschaal is verbonden waarvan het hoogste bedrag overeenkomt met een maximum salarisbedrag van schaal 18.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

Het arbeidsvoorwaardenbeleid is gedecentraliseerd. Hierdoor is de minister van OCW niet langer werkgever van het personeel van de ROC's en vakinstellingen. Op de rechtspositie van het personeel van ROC's en vakinstellingen is de CAO BVE van toepassing.

Door middel van amvb's kunnen voorschriften worden gegeven voor de salarisschalen en uitgangspunten waaraan een door de instelling te hanteren functiewaarderingssysteem moet voldoen en rechten en plichten bij ziekte en zwangerschap, en algemene arbeidsduur. Afwijken hiervan is niet toegestaan.

De minister kan er te allen tijde op wijzen dat doelmatig met overheidsmiddelen moet worden omgesprongen. Toezicht op de doelmatige besteding van overheidsmiddelen vindt plaats door de externe accountant. De financiële instrumenten voor de minister zijn beperkt: het kabinet stelt de arbeidsvoorwaardenruimte vast en dat is voor BVE ook het budget waarbinnen sociale partners CAO-afspraken kunnen maken voor het personeel. De CAO-afspraken gelden niet voor bestuurders. Zij maken eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken met de Raad van Toezicht. Als gedecentraliseerde sector heeft de minister t.a.v. de loonontwikkeling alleen het budget als instrument/argument. Op grond van hoofdstuk 11 van de WEB is opschorten en inhouden van bekostiging een optie om in te grijpen wanneer in strijd wordt gehandeld met de WEB. Wanneer de minister tot opschorten en inhouden wil overgaan, moet dit echter wel proportioneel zijn.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

Vanaf 1 september 2006 is de naam Bve Raad gewijzigd in MBO Raad. De MBO-Raad heeft, als brancheorganisatie van de gezamenlijke instellingen de 'Governance Code BVE' opgesteld. Deze code is 1 januari 2006 in werking getreden. Onderdeel van de code is het beloningsbeleid. In november 2006 is het advies voor een sectorbrede beloningsregeling uitgebracht. In deze regeling zijn bandbreedtes opgenomen voor de bezoldiging van bestuurders van mbo-instellingen.

### **c Voortgezet onderwijs**

#### **1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

In het Voortgezet onderwijs (VO) zijn bekostigde en aangewezen scholen. Deze laatste categorie wordt niet bekostigd vanuit de overheid. Binnen het VO wordt onderscheid gemaakt tussen VWO, HAVO, VMBO en Praktijkonderwijs. De bekostigde scholen zijn rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) en zij ontvangen hun bekostiging van de rijksoverheid (m.n. voor personeel en materieel) en de gemeentelijke overheid (vooral huisvestingsmiddelen). De rijksbekostiging bestaat voor het overgrote deel (circa 90%) uit reguliere middelen. Scholen mogen, binnen grenzen, de middelen naar eigen believen inzetten. Daarnaast worden aanvullende middelen toegekend. Het gaat dan om middelen voor specifieke doelen en deze worden vaak incidenteel toegekend.

#### **2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit**

De wettelijke basis voor het voortgezet onderwijs vormt de Wet op het voortgezet onderwijs (W.V.O.).

#### **3 Verantwoordelijkheid van de minister**

De minister is voor de duur van de lopende CAO PO en VO (tot 1 juli 2007) nog verantwoordelijk voor de primaire arbeidsvoorwaarden van het voortgezet onderwijs. Vanaf die datum is deze wettelijke bevoegdheid overgedragen aan de scholen. Dat betekent feitelijk dat de VO-raad het overleg over de arbeidsvoorwaarden gaat voeren. Tot de decentralisatie zijn scholen gebonden aan het kaderbesluit rechtspositie VO. Hiermee kan de minister voorschriften vaststellen betreffende de salarisschalen waaraan een door het bevoegd gezag in te richten functiewaarderingssysteem moet voldoen. Dat zijn de zogenaamde ijkpunten van de functiewaardering. Het feitelijke functiewaarderingssysteem wordt geregeld via de CAO VO (over de secundaire arbeidsvoorwaarden). De leden van de centrale directie behoren ook tot het personeel van de instelling; voor hen geldt dus ook de CAO. Na decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden is het kaderbesluit rechtspositie VO niet meer van kracht. In het decentralisatieconvenant, dat met de VO-Raad is gesloten, is opgenomen dat de hoogste toegekende salarisschaal schaal 18 is. De overige ijkpunten van een functiewaarderingssysteem zijn dan onderwerp voor de CAO VO en vallen niet meer onder de bevoegdheid van de minister.

De afspraken over de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in 2 convenanten (een tripartiet: OCW, VO-Raad en bonden en een bipartiet convenant tussen OCW en VO-raad). In deze convenanten zijn geen sancties vastgelegd, wel zijn er regels omtrent informatievoorziening, geschilbeslechting en opzegging van het convenant. De afgesproken evaluatie van het convenant kan worden benut om na te gaan of de afspraken werken en worden nageleefd.

### **d Primair onderwijs**

#### **1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

De scholen in het primair onderwijs worden met publieke middelen bekostigd. In het primair onderwijs wordt onderscheid gemaakt in basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Per 1 augustus 2006 is de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs ingevoerd. Met de invoering van lumpsum geeft de overheid bestedingsvrijheid aan basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Schoolbesturen krijgen een bepaald bedrag en bepalen zelf op welke wijze zij de middelen besteden. Aan het eind van het schooljaar legt het bestuur hierover verantwoording af. Het budget dat de scholen ontvangen is gebaseerd op vooraf vastgestelde normen.

#### **2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit**

De Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra vormen de wettelijke basis voor het primair onderwijs.

#### **3 Verantwoordelijkheid van de minister**

In het primair onderwijs vallen directieleden onder het Kaderbesluit PO (hierna: Kaderbesluit). In het Kaderbesluit is opgenomen wat de maximumschaal is in de sector primair onderwijs (schaal DE, equivalent van BBRA-schaal 14). In het primair onderwijs valt ook een door een raad van toezicht benoemde directeur-bestuurder onder het Kaderbesluit en daarmee onder de daarin opgenomen maximumschaal. Overigens zijn bestuurders in het primair onderwijs over het algemeen onbezoldigd.

## Cultuursector

- a Erfgoedsector
- b Kunsten

### a Erfgoedsector

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De erfgoedsector bevat o.a. de 11 regionale historische centra (RHC's) en de ca. 20 rijksgesubsidieerde musea. Deze worden voor het merendeel uit publieke middelen bekostigd. De bekostiging van de rijksarchiefsector, beheerst door de Archiefwet 1995, vindt plaats door middel van een bijdrage ex artikel 14 Begrotingswet van het Ministerie van OCW aan de RHC's (ca. 22 mln euro) en het Nationaal Archief (baten-lastendienst van OCW, ca. 15 mln euro). De hoogte van de bijdragen aan de RHC's is vastgelegd in de respectievelijke Gemeenschappelijke regeling die ten grondslag ligt aan het betreffende RHC. De partner(-s) waarmee de gemeenschappelijke regeling is gesloten, provincies en gemeenten, dragen eveneens bij. Er zijn bescheiden eigen inkomsten. RHC's zijn openbare lichamen, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De medewerkers van de archieven hebben, gelet op het bovenstaande, de ambtenarenstatus behouden. Jaarlijks wordt ca. 120 mln euro aan subsidie aan een twintigtal voormalige rijksmusea uitgekeerd, dit is inclusief huur t.b.v. RGD. Het percentage eigen inkomsten van de musea wisselt sterk. Bij het Rijksmuseum en het Van Goghmuseum is het aandeel eigen inkomsten groter dan bij het Boerhaave museum of het Museum Meermanno Westreenianum. De Minister van OCW heeft in juni 2007 aan de Algemene Rekenkamer een lijst gezonden waarop musea (die bij de Wet Verzelfstandiging rijksmuseumse diensten zijn verzelfstandigd) zijn aangemerkt als RWT.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Archiefwet en de Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten, Comptabiliteitswet (i.h.b. regeling materieelbeheer museumse voorwerpen), Wet op het specifiek cultuurbeleid voor de subsidiegrondslag aan de musea.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

De RHC's worden door Rijk, de provincies en gemeenten gefinancierd. De bestuursbenoemingen geschieden eveneens door de deelnemende partners: elke partner benoemt een deel der bestuurders. Van de rijksgesubsidieerde musea benoemt de minister de raad van toezicht. Raden van toezicht bepalen de hoogte van de honorering van de bestuurder/directeur. Leden van de Raad van toezicht worden benoemd door de minister van OCW.

De musea zijn verzelfstandigde rechtspersonen, tot stand gekomen op grond van de Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten. De minister beschikt ten aanzien van deze musea over zekere sturingsinstrumenten middels subsidieregels (Wet op het specifiek cultuurbeleid) en de beheersovereenkomst. Ook de Wet op het specifiek cultuurbeleid, die onder andere op musea van toepassing kan zijn en op grond waarvan subsidies kunnen worden verstrekt, geeft mogelijkheden om verplichtingen aan de subsidie te verbinden.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

In januari 2007 is door de cultuursector een gedragscode, die ook op musea van toepassing is, opgesteld die onder andere bepalingen bevat ter zake van de beloningen en toezicht (volgens het pas-toe-of-leg-uit-principe). De code gaat alleen in op de wijze van besluitvorming maar bevat geen normering.

### b Kunsten

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Het Rijk (OCW) heeft een structurele subsidierelatie met 350 kunstinstellingen. Deelsectoren zijn: podiumkunst (orkesten, toneel en dansgezelschappen en ensembles), beeldende kunsten, bouwkunst en vormgeving, filmkunst en amateurkunst. Van de aanbieders van podiumkunst ontvangt ruim 10% subsidie vanwege de economisch kwetsbare positie. Een deel van de podiumkunstgezelschappen wordt ook gesubsidieerd door gemeente en/of provincie. Daarnaast vormen de publieksinkomsten een (soms substantiële) bron van inkomsten.

De door het Rijk opgerichte fondsen voor podiumkunst en podiumprogrammering verlenen op hun beurt subsidies voor aanbod met een kortere levenscyclus (waaronder projecten) voor een bedrag van ruim 21 miljoen euro per jaar.

## 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

De Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc).

## 3 Verantwoordelijkheid van de minister

De minister van OCW stelt op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid beleidsregels vast voor de verstrekking van subsidies voor de periode van vier jaar. In het bekostigingsbesluit cultuuruitingen worden regels gesteld ten aanzien van het aanvragen en verantwoorden van subsidies. Hierin staan geen aanwijzingen ten aanzien van de (de maximering van) arbeidsvoorwaarden. De minister komt geen bevoegdheid toe ten aanzien van het benoemings- en beloningsbeleid.

## 4 Relevante ontwikkelingen

In januari 2007 is door de cultuursector een gedragscode opgesteld die onder andere bepalingen bevat ter zake van de beloningen en toezicht (volgens het pas toe of leg uit-principe). De code gaat alleen in op de wijze van besluitvorming maar bevat geen normering.

### **Publieke omroep**

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De publieke omroep is ontstaan vanuit private partijen die publieke financiering ontvangen voor de uitvoering van een publieke taak. De landelijke publieke omroep en de Wereldomroep worden grotendeels gefinancierd vanuit de mediabegroting van de minister van OCW. Voor de financiering van de regionale en lokale omroep draagt de provincie resp. de gemeente de verantwoordelijkheid. De beschrijving hieronder heeft betrekking op de landelijke publieke omroep. In Europees verband wordt de publieke omroep gezien als 'een dienst van algemeen economisch belang'.

Van de Mediabegroting gaat circa 80% naar de landelijke publieke omroep. Die bekostiging dekt 90% van de kosten. De Wereldomroep ontvangt 5% van de Mediabegroting en dat bedrag dekt 97% van de kosten. De Mediabegroting 2005 was ca. 850 mln.

Het landelijk omroepbestel in zijn geheel, alsmede NOS, NPS, STER en Wereldomroep zijn RWT.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

De Mediawet en het Mediabesluit. De Mediawet bevat een apart hoofdstuk VIII dat de financiering van de Wereldomroep en landelijke publieke omroep regelt. De verantwoordelijkheid voor de bekostiging van regionale en lokale publieke omroepen ligt bij het provincie-, resp. gemeentebestuur.

In artikel 14 van de Mediawet is opgenomen dat de omroepverenigingen zich blijkens hun statuten uitsluitend, althans hoofdzakelijk, tot taak stellen de uitvoering van artikel 13c van de Mediawet. Artikel 13c van de Mediawet bevat de omschrijving van de publieke taakopdracht.

Artikel 16 van de Mediawet bepaalt dat de NOS het samenwerkings- en coördinatieorgaan van de landelijke publieke omroep is. In dit artikel is o.a. bepaald dat NOS in samenwerking met de Wereldomroep tot taak heeft, binnen de grenzen van de begroting waarmee Onze Minister heeft ingestemd, het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten voor instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke omroep. Daarnaast is bepaald dat de NOS in samenwerking met de Wereldomroep normen vaststelt voor de honorering van losse medewerkers. Het merendeel van de medewerkers valt onder de publieke omroep-CAO.

Daarnaast kent de Mediawet bepalingen inzake benoemingen door de minister van het bestuur van de NPS, STER en Wereldomroep.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

De voorzitter en leden van de raad van bestuur van de NOS worden door de raad van toezicht benoemd. Beslissingen van de raad van toezicht tot benoeming behoeven de instemming van de minister van OCW. De raad van toezicht van de NOS wordt benoemd door de Kroon. De raad van toezicht stelt de arbeidsvoorwaarden van de raad van bestuur van de NOS vast (artikel 19 Mediawet). De minister heeft t.a.v. de NOS, de omroepverenigingen en de andere kleinere zendgemachtigden geen rechtstreekse bemoeienis met benoemings- en beloningsbeleid van de besturen.

Daarnaast benoemt de minister de leden van het bestuur van de NPS, STER en Wereldomroep.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

De NOS heeft (op grond van artikel 16, vijfde lid, Mediawet) een gedragscode 'Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit' opgesteld. De code is per 1 januari 2006 in werking getreden en geldt voor de landelijke omroeporganisaties. Bij de code wordt het principe van pas toe of leg uit (code Tabaksblat) gehanteerd. Richtlijn 1 'Goed bestuur en toezicht' is gegoten in de vorm van een aanbeveling. Deze richtlijn bevat bepalingen over zorgvuldige besluitvorming, afweging en openbaarmaking van functieloon, jaarinkomen van topfunctionarissen.

### Energiebedrijven

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Binnen de energiesector zijn er verschillende activiteiten te onderscheiden. Zo is er de opsporing, winning en handel van en in grondstoffen. De opsporing en winning van grondstoffen is een commerciële activiteit.

Daarnaast is er de productie van, handel in en levering van elektriciteit en gas aan afnemers. Dit zijn ook commerciële activiteiten. Als laatste is er het transport van elektriciteit en gas en het beheer van de netwerken. Dit is een gereguleerde monopolie activiteit.

De energievoorziening voor afnemers was geheel in handen van lagere overheden. Eerst als gemeentelijke of provinciale dienst, later werden gemeenten en provincies de publieke aandeelhouders in de energiebedrijven. Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw is er concurrentie op de energiemarkt, sinds 1 juli 2004 voor alle energieafnemers. De aandelen van de geïntegreerde regionale energiebedrijven (geïntegreerd; zowel de commerciële activiteiten productie, handel en levering als ook het gereguleerde transport over en beheer van de netwerken) worden geheel gehouden door publieke aandeelhouders (provincies en gemeenten).<sup>2</sup> Deze bedrijven met publieke aandeelhouders concurreren met energiebedrijven met privaat aandeelhouderschap.

De geïntegreerde energiebedrijven en de netwerkbedrijven, de al gesplitste energiebedrijven, waarin zich een netbeheerder bevindt, voeren met hun netbeheerder een publieke taak uit. De taken van de netbeheerder staan beschreven in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Deze bedrijven worden, mede doordat de aandelen gehouden worden door publieke aandeelhouders, door een deel van de Tweede Kamer<sup>3</sup> en vaak in de maatschappij nog gezien als nutsbedrijven met een publieke taak.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

De Elektriciteitswet 1998, de Gaswet 2000 en de Mijnbouwwet.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister(s)

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening. De genoemde wetten reguleren de sector en stellen de publieke belangen zeker. Ze voorzien evenwel niet in de mogelijkheid om in te kunnen grijpen op de salariering in de energiesector.

De Staat, het Ministerie van Financiën, is aandeelhouder van TenneT Holding B.V., die de aandelen houdt van TenneT TSO B.V. (de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet) en aandeelhouder van N.V. Nederlandse Gasunie, die de aandelen houdt van Gasunie Transport Services (de beheerder van het gastransportnet). Ook van Energie Beheer Nederland, EBN, (100%) en GasTerra (10% direct, 40% via EBN) is de Staat, het Ministerie van Economische Zaken, aandeelhouder. Waar het Rijk 100% aandeelhouder is, wordt het bezoldigingsbeleid dat ten grondslag ligt aan de bepaling van de individuele salarissen vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering.

2

*Er zijn ook vrijwillig gesplitste, voorheen geïntegreerde, regionale energiebedrijven. Dit zijn nu netwerkbedrijven geworden, met publieke aandeelhouders. De commerciële delen van deze bedrijven, productie, handel en levering, zijn geprivatiseerd en verkocht aan buitenlandse energiebedrijven of verkocht aan een ander Nederlands geïntegreerd energiebedrijf.*

3

*Op energiebedrijven die voor meer dan de helft in handen zijn van Nederlandse publieke aandeelhouders zou, ingevolge de motie Irgang (SP) c.s., de regering een beloningscode op moeten stellen. Volgens deze motie is de reden om iets semipubliek te noemen, dat meer dan de helft van de aandelen van een energiebedrijf in handen is van een Nederlandse publieke aandeelhouder.*



#### 4 Relevante ontwikkelingen

Recent is de Wet onafhankelijk netbeheer, officieel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer, aangenomen. Het zogeheten 'splittingsgebod' van het wetsvoorstel treedt echter voorlopig nog niet in werking. Dit gebod beoogt een splitsing van geïntegreerde energiebedrijven plaats te laten vinden tussen netbeheerders enerzijds en commerciële producenten, handelaren en leveranciers van energie anderzijds. De geïntegreerde energiebedrijven, met publieke en commerciële taken, mogen nu onder strikte voorwaarden beide zaken in één holding blijven uitvoeren.

### **Waterleidingbedrijven**

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De openbare drinkwatervoorziening is aangemerkt als een dienst van algemeen belang, zoals neergelegd in de brief van de Minister van EZ aan de Tweede Kamer naar aanleiding van discussie over de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en het in dat verband relevante onderscheid tussen een dienst van algemeen belang en een dienst van algemeen economisch belang<sup>4</sup>. De zorg voor de drinkwatervoorziening is een kerntaak van de overheid. Er zijn thans 10 waterleidingbedrijven met een exclusieve bevoegdheid tot levering van drinkwater in een vastgesteld voorzieningsgebied. In de Waterleidingwet is vastgelegd dat de waterleidingbedrijven volledig in handen dienen te zijn van de overheid. De meeste waterleidingbedrijven zijn NV's waarvan de aandelen worden gehouden door gemeenten en/of provincies. Destijds is door de Raad voor de Drinkwatervoorziening geadviseerd om bij de uitvoering van het reorganisatie hoofdstuk de NV vorm na te streven. Voordeel van de NV vorm is de mogelijkheid van een meer zakelijke bedrijfsvoering (geen direct overheidsbestuur) en de gemakkelijke toegang tot de kapitaalmarkt.

Er is géén sprake van financiering met publieke middelen. De kosten worden volledig gedekt via de tarieven voor drinkwater. De tarieven worden vastgesteld/goedgekeurd door de publieke aandeelhouders.

De waterleidingbedrijven vallen niet onder de WOPT.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Waterleidingwet.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

De regionale waterleidingbedrijven zijn vrijwel allen NV's met provincies en gemeenten als aandeelhouder. Het zijn deze aandeelhouders aan wie bevoegdheden toekomen inzake de bezoldiging van het bestuur van de waterleidingbedrijven. De Waterleidingwet geeft géén mogelijkheid om in te grijpen in de bezoldiging.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

Alle waterleidingbedrijven leven de code Tabaksblat na of zijn bezig deze door te voeren.

### **Woningcorporaties**

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Van oorsprong zijn woningcorporaties private instellingen, die (op eigen verzoek) toelating op grond van de Woningwet hebben verkregen om werkzaam te zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Hoewel corporaties private organisaties zijn, dienen ze een publiek belang vanuit de overweging dat de zorg voor voldoende woonruimte een grondwettelijke taak van de overheid is en de woningcorporaties dit zich ten doel stellen. Er rust uit dien hoofde een vast omschreven (maatschappelijke) bestemmingsplicht op het vermogen van de corporaties.

De WOPT is van toepassing verklaard op de woningcorporaties.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Woningwet, het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) en het Besluit Centraal Fonds Volkshuisvesting (Bcfv).

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

Het ministerieel toezicht op de corporaties is (doorgaans repressief) achteraf.

Volgens het wettelijk kader voor het functioneren van de woningcorporaties, het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh), moeten zij hun 'batige saldi' inzetten voor hun volkshuisvestingstaken (art. 22). Ook bepaalt het Bbsh dat

corporaties een 'sober en doelmatig' bedrijfsbeleid moeten voeren (art. 24), waarbij blijkens de toelichting op dat artikel tevens moet worden gedacht aan een beheerste ontwikkeling van de loonstijging. Van dit laatste artikel moet een remmende werking uitgaan op ondoelmatige bedrijfslasten, inclusief beloningen. Het zou mogelijkerwijs ook een basis kunnen zijn voor het geven van een ministeriële aanwijzing (o.g.v. art. 41) bij een excessieve beloning. De kernvraag zou dan moeten zijn of deze beloning zodanig ten koste gaat van het maatschappelijk in te zetten vermogen dat de prestaties t.a.v. het publieke belang daaronder lijden. In de praktijk heeft een dergelijke aanwijzing tot nu toe niet plaatsgehad. Het is ongewis of het huidige wettelijk kader (dat t.a.v. de bedrijfslasten, incl. beloningen, slechts algemene richtlijnen kent), ook solide genoeg is voor een algehele normering. Dit mede gezien het EVRM. Deze vraag geldt temeer, indien met deze normering ook een neerwaartse bijstelling van bestaande beloningen wordt beoogd.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

De vigerende adviesregeling voor bestuursbeloningen die de sector ontwikkelde, is die van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties (ook wel Izeboud-regeling). De CorporatieGovernancecode die per 1 januari 2007 van kracht is geworden, bevat de toepassing van 'Izeboud' als principe; Hier geldt het pas-toe-of-leg-uit principe. Toepassing is niet verplicht op grond van het branche-lidmaatschap.

### **Zorg- en welzijnssector**

#### Algemene opmerking Zorg- en welzijnssector

In de zorgsector kan zowel een collectief bekostigd als een niet-collectief bekostigd deel worden onderscheiden. De instellingen in deze sector die de zorg leveren, zijn formeel juridisch allemaal privaatrechtelijke rechtspersonen. Grote uitzondering hierop zijn 6 van de 8 universitair medische centra; dat zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. In het onderstaande overzicht is alleen het collectief bekostigde deel weergegeven. Het niet-collectief bekostigde deel betreft de zogenoemde derde compartimentszorg, bekostigd uit de zogeheten aanvullende verzekeringen (dit is dus niet-AWBZ- en niet-Zvw-zorg, door instellingen vaak aangeboden naast andere, reguliere zorgactiviteiten). De VWS-verantwoordelijkheid hiervoor is beperkt, de NZa en de IGZ houden toezicht evenals de Voedsel- en Warenautoriteit. Dat niet-collectief bekostigde deel is daarom niet beschreven.

Het overgrote deel van de instellingen in de zorgsector behoort overigens tot het collectief bekostigde deel, dat wil zeggen dat hun exploitatie wordt gedekt met geld dat zorginkopende verzekeraars op grond van een wettelijke regeling hebben verkregen (i.c. AWBZ en Zvw, algemene wet bijzondere ziektekosten en zorgverzekeringwet).

Overigens kopen die privaatrechtelijke zorginstellingen ook weer (private) hulp bij hun exploitatie in. Daardoor rijst de vraag wanneer het van oorsprong collectieve karakter van het geld (dat feitelijk alleen collectief is op het moment dat het in de verzekeraarskas vloeit) zijn collectieve karakter verliest.

Elk bedrijf (commercieel of niet) dat verzekerde zorg levert (AWBZ of Zvw) moet een toelating op grond van de WTZI (wet toelating zorginstellingen) hebben; een aantal diensten zoals huisartsen en kraamzorg zijn zonder aanvraag toegelaten. Leveren deze bedrijven zogenoemde derde compartimentszorg (meestal bekostigd via de zogeheten aanvullende verzekeringen, dus niet-AWBZ- en niet-Zvw-verzekerd) dan is de VWS-verantwoordelijkheid beperkt (alleen toezicht van NZa, de Nederlandse Zorgautoriteit, en de IGZ, de Inspectie gezondheidszorg).

Verder is er nog een klein deel welzijn dat nog onder centrale, dus rijksbeleidsverantwoordelijkheid valt. Voor de Jeugdzorg geldt dat de directe beleidsverantwoordelijkheid is gedecentraliseerd, maar dat er wel nog een doeluitkering bestaat op rijksniveau. De Jeugdzorg wordt dus niet door de lagere overheden uit hun algemene middelen (uitkeringen van Gemeente- of Provinciefonds dan wel de opbrengsten van hun eigen belastingopbrengsten) bekostigd.

Het beleidsveld van VWS kenmerkt zich door een private uitvoering, gefinancierd via inkoop door verzekeraars met collectieve middelen. Deze private aanbieders van zorg, maar ook van welzijn, zijn primair verantwoordelijk voor alles wat de uitvoering betreft. Exploitatiebeslissingen op instellingsniveau (inclusief het arbeidsvoorwaardenbeleid) behoren niet tot het domein van VWS. VWS heeft eigenlijk alleen systeemverantwoordelijkheid: het moet zorgen dat het systeem er is en dat het werkt.

Voor het VWS-beleidsterrein gelden de arbeidsrechtelijke regelingen die voor alle private werkgevers en werknemers gelden. De minister van VWS heeft dan ook geen instrumenten ten aanzien van de arbeidsvoorwaardelijke zaken en heeft dus geen zeggenschap over de cao's en de individuele arbeidsvoorwaarden in de zorgsector. De systeemverantwoordelijkheid voor arbeidsrechtelijke zaken in de private sector ligt op kabinetsniveau bij de minister van SZW.

De instellingen in de zorgsector zijn aangewezen voor de werking van de WOPT.

In de sector zijn de volgende subsectoren te onderscheiden:

- a Zorgaanbieders care
- b Zorgaanbieders cure
- c Zorgverzekeraars
- d Vrije beroepsbeoefenaren
- e PGO-organisaties
- f Jeugdzorg
- g Kennisinstituten

#### **a Zorgaanbieders care**

- 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De zorgaanbieders care (bijvoorbeeld gehandicaptenvoorzieningen, verzorgings- en verpleeghuizen) worden grotendeels bekostigd uit AWBZ-premiegeden. De zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ.

- 2 Van toepassing zijnde wetten

WBZ, Wet toezicht zorginstellingen (WTZi) en WMG (wet marktordening gezondheidszorg).

- 3 Verantwoordelijkheid minister

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

#### **b Zorgaanbieders cure**

- 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De zorgaanbieders cure (bijvoorbeeld ziekenhuizen en universitair medische centra) dragen zorg voor op genezing gerichte behandelingen.

De cure wordt grotendeels bekostigd uit premiegeden. Die worden op grond van de Zvw geïnd bij de verzekerden (de nominale premie gaat rechtstreeks naar verzekeraars, de inkomensafhankelijke premie wordt ingehouden door werkgevers ten behoeve van het vereveningsfonds).

- 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Zorgverzekeringwet (Zvw), WTZi en WMG.

- 3 Verantwoordelijkheid minister

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

#### **c Zorgverzekeraars**

- 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De zorgverzekeraars bieden verzekeringen aan als bedoeld in de Zvw en kopen uit dien hoofde zorg in/vergoeden zorgkosten voor hun verzekerden. Hun exploitatiekosten kunnen zij dekken uit de ontvangen premiegeden, maar – uitgaande van de marktwerking – worden die beheerskosten niet door VWS beheerst. Zij vallen dan ook niet onder het BKZ, het budgettair kader zorg. In die zin zijn dat dus geen collectieve middelen.

Deze organisaties zijn RWT.

- 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Zorgverzekeringwet (Zvw).

- 3 Verantwoordelijkheid minister

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

**d Vrije beroepsbeoefenaren****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

Sommige verzekerde zorg wordt verleend door zelfstandigen die voor de diensten die zij hun klanten verlenen rekeningen schrijven, die de klanten bij hun verzekering declareren. Hun inkomen is afhankelijk van hun totale productie en hun talent om de kosten lager te laten uitvallen dan hun opbrengsten. Voorbeelden zijn: huis- en tandartsen, medisch specialisten, fysiotherapeuten, apothekers, verloskundigen.

**2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit**

Zvw, WMG, WTZi, WBig (wet beroepen in de individuele gezondheidszorg), WGMSB (wet geïntegreerd medisch specialistisch bedrijf), WGBO (wet op de geneeskundige behandelovereenkomst).

**3 Verantwoordelijkheid minister**

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten. Bovendien hebben deze vrije beroepsbeoefenaars geen vooraf opgestelde arbeidsvoorwaarden, maar resultaat uit hun onderneming.

**e PGO-organisaties****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

De PGO-organisaties (patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden) zijn zelforganisaties, vaak georganiseerd per aandoening. Ze organiseren veelal lotgenotencontact, bieden informatie aan, geven voorlichting en doen aan belangenbehartiging. Voor de PGO-organisaties heeft VWS zo'n 30 miljoen euro begrotingsgeld ter beschikking. Dat geld wordt verdeeld door een ZBO: de Stichting Fonds PGO.

**2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit**

Kaderwet VWS-subsidies en ministeriële regeling 'regeling functiefinanciering Fonds PGO'.

**3 Verantwoordelijkheid minister**

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

**f Jeugdzorg****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

De Jeugdzorg voorzover vallend onder VWS (voor het justitiedeel gelden andere regels), wordt indirect bekostigd uit belastinggelden en is dus gesubsidieerd, en wel op grond van de WJZ, de wet op de jeugdzorg. De bekostiging verloopt via een doeluitkering waarmee de provincies en de 4 grote steden de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen doen.

**2 Van toepassing zijnde wetten**

Wet op de Jeugdzorg (WJZ).

**3 Verantwoordelijkheid minister**

VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

**g Kennisinstituten**

In plaats van de negen kennisinstituten, waaronder het vroegere NIZW, zijn er na een hervorming nu drie, te weten Vilans, Movisie en Nederlands Jeugdinstituut.

**1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

De drie kennisinstituten krijgen instellingssubsidie. Die dekt een deel van hun exploitatie, daarnaast moeten ze op de markt opdrachten verwerven.

2 Van toepassing zijnde wetten  
Kaderwet VWS-subsidies.

3 Verantwoordelijkheid minister  
VWS heeft op arbeidsvoorwaardelijk terrein geen zeggenschap, noch instrumenten.

## **Openbaar vervoer**

### **Algemeen**

De sector openbaar vervoer behoorde van origine tot publieke sector. De sector is echter sinds medio jaren '90 in verandering door ontwikkelingen als verzelfstandigingen, deregulering, aanbestedingen en privatisering maar heeft nadrukkelijk een publieke functie behouden. De sector omvat het stads- en streekvervoer, het spoorvervoer, taxivervoer, scheep- en luchtvaart. De Wopt is van toepassing op een aantal gemeentelijke vervoersbedrijven op grond van het feit dat deze een gemeentelijke instelling zijn (RET Rotterdam, GVB Amsterdam).

- a Stads- en streekvervoer
- b Taxivervoer
- c Spoorvervoer
- d ProRail
- e Scheepvaart/havenbedrijven
- f Luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten

### **a Stads- en streekvervoer**

1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

In het stads- en streekvervoer is sinds 2001 marktwerking geïntroduceerd. Door middel van aanbestedingen wordt het recht op exploitatie (voor een bepaald gebied met bepaalde tijdsduur van in principe maximaal 8 jaar) door decentrale overheden gegund.

Daar de 3 gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB-en) in gemeentelijke handen zijn, heeft niet het Rijk, maar hebben de desbetreffende decentrale overheden als aandeelhouder de bevoegdheid om voorwaarden te stellen aan de salariering van topfunctionarissen.

De sector openbaar vervoer valt niet onder de WOPT.

2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Wet personenvervoer 2000.

3 Verantwoordelijkheid van de minister

Voor de sector openbaar vervoer heeft de minister van V&W geen inzicht in en geen invloed op de hoogte van de salarissen van de vervoerbedrijven.

### **b Taxivervoer**

1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

In het taxivervoer is het vervoer geheel gedereguleerd en bestaat volledig uit private bedrijven, die zelfstandig dan wel in opdracht van private partijen en/of overheden contractvervoer verrichten. Connexion heeft wel een taxi-'poot' (Connexion Taxi Services, TCS) en ook enkele GVB'en hebben taxi-'poten'. Zie hiervoor ook het stads- en streekvervoer. Voor wat betreft TCS en taxi-onderdelen van de GVB'en heeft de minister van V&W geen inzicht en ook geen invloed op de salarissen van de top van dat bedrijf.

2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Wet personenvervoer 2000.

3 Verantwoordelijkheid van de minister

De minister van V&W heeft geen inzicht en ook geen invloed op de salarissen van de top van de taxibedrijven.

**c Spoorvervoer****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

In het spoorvervoer geldt dat NS al sinds 1995 verzelfstandigd is in een NV. De aandelen zijn in handen van Financiën (staatsdeelneming).

**2** Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet.

**3 Verantwoordelijkheid van de minister**

Behoudens ten aanzien van de leden van de raad van bestuur zelf, is de beloning een zaak voor de raad van bestuur van NS en de raad van commissarissen. Als aandeelhouder houdt de minister van Financiën zich op basis van de in de wet opgenomen bevoegdheid uitsluitend bezig met de vaststelling van het beloningsbeleid voor de raad van bestuur. Het Rijk houdt zich gezien de gekozen organisatievorm op afstand niet bezig met bedrijfsvoering van en salarissen binnen de NS.

**d ProRail****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

De Staat is 100% aandeelhouder in Railinfratrust BV die voor 100% aandeelhouder van ProRail BV is. ProRail is een RWT maar geen ZBO.

**2** Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet.

**3 Verantwoordelijkheid van de minister**

De Staat heeft als aandeelhouder een aantal bevoegdheden ten aanzien van het beloningsbeleid van de leden van de raad van bestuur en ten aanzien van de bezoldiging van de leden van de RvC van ProRail. Als staatsdeelneming voldoet ProRail ook aan de eisen die aan staatsdeelnemingen worden gesteld.

**e Scheepvaart/havenbedrijven****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

Er zijn gemeentelijke havens en verzelfstandigde havens. Gemeentelijke havens (al dan niet in samenwerking met een provinciale component) zijn b.v. Groningen Seaports (Delfzijl en Eemshaven) en de havens van Amsterdam. Verzelfstandigde havens zijn b.v. Havenbedrijf Rotterdam NV (dit is een overheids NV met aandelen van de Staat en gemeente Rotterdam met straks, nu nog door middel van een convenant, een wettelijke borging van de publieke belangen) en ZeeHaven IJmuiden NV (met zowel private aandeelhouders als overheids-aandeelhouders (gemeente Velsen).

**2** Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit.  
Geen.

**3 Verantwoordelijkheid van de minister**

De minister van V&W heeft gezien decentrale eigendom en verzelfstandigde vorm geen inzicht in en geen invloed op de hoogte van de salarissen van de havenbedrijven.

**f Luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten****1 RWT/Bekostiging/Publiek belang**

Luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten zijn zelfstandig opererende private bedrijven, deels met publieke, deels met private aandeelhouders. De Staat, c.q. de minister van V&W, bemoeit zich niet direct met de bedrijfsvoering en het bezoldigingsbeleid. De bij luchtvaart en luchtvaartterreinen betrokken publieke belangen inzake veiligheid, milieu, gezondheid, ruimtelijke ordening, markttoegang e.d. worden geborgd door middel van wet- en regelgeving<sup>5</sup>.

2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Wet luchtvaart.

3 Verantwoordelijkheid van de minister

De minister van V&W heeft geen invloed op de hoogte van de salarissen van bestuurders en commissarissen van luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten. De rol van aandeelhouder in KLM en NV Luchthaven Schiphol wordt namens de Staat vervuld door Financiën, dat uit dien hoofde toezicht houdt op het bezoldigingsbeleid.

### **Regionale ontwikkelingsmaatschappijen**

1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

De 4 regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) richten zich in het bijzonder op het stimuleren van kennisintensieve activiteiten door bedrijven, hebben taken in de kapitaalverstrekking aan jonge en doorstartende ondernemers en zijn actief op het terrein van buitenlandse investeringen. De ROM's zijn alle naamloze vennootschappen. De aandelen van de ROM's zijn in handen van de rijksoverheid (meerderheid) en provincies. Bij Liof (Limburgse ontwikkelingsmaatschappij) zijn ook de Limburgse gemeenten kleinaandeelhouder. De ROM's hebben geen wettelijk toegewezen taken.

2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Geen.

3 Verantwoordelijkheid van de minister

De huidige mogelijkheden voor normering voor de overheid liggen besloten in de bevoegdheden van de aandeelhouder.

4 Relevante ontwikkelingen

De lijn is dat, in afwachting van het advies van de adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers, nieuwe bestuurders een bezoldiging ontvangen beneden het salaris van de minister-president. Bij NOM en Liof is dit aan de orde geweest en vastgelegd.

### **Medefinancieringsorganisaties**

1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Er zijn vanaf 2007 ca. 60 organisaties die in het kader van het Medefinancieringsstelsel voor een deel worden gefinancierd uit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking<sup>6</sup>. Men spreekt van MFS-organisaties<sup>7</sup>. Deze organisaties zijn private rechtspersonen.

2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit  
Subsidieregeling BZ 2006, waarin het subsidiestelsel Medefinancieringsstelsel vanaf 2007 is geregeld.

3 Verantwoordelijkheid van de minister

De minister heeft ten aanzien van de salarisnormering van MFS-organisaties geen specifieke verantwoordelijkheid. De salarissen zijn, als onderdeel van een subsidiebegroting, wel onderwerp van beoordeling. Bij een subsidieaanvraag vindt beoordeling plaats naar redelijkheid en billijkheid, op dezelfde wijze als de overige componenten van een begroting. Hetzelfde geldt voor het verantwoordingstraject. De nieuwe MFS-organisaties worden vanaf 2007 meer dan voorheen gemonitord op doelmatigheid, waarvan de salarissen dus ook een belangrijk onderdeel vormt.

<sup>5</sup> Tot voor kort beschouwde de Algemene Rekenkamer de (exploitanten van) luchtvaartterreinen als RWT's, op grond van het feit dat de tarieven voor het gebruik van een luchtvaartterrein toestemming van de Kroon (de facto goedkeuring van de minister van V&W) behoeft (art. 36 Luchtvaartwet). Op 19 juli 2006 is de wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol in werking getreden, op grond waarvan de NMa nu toezicht houdt op de tarieven van Schiphol. De goedkeuring van tarieven door de minister van V&W is daarmee vervallen. Daarmee is geen sprake meer van financiering via publieke middelen en wordt Schiphol met ingang van 19 juli 2006 niet meer aangemerkt als RWT.

Met inwerkingtreding van het wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens, dat momenteel aanhangig is in de Tweede Kamer, vervalt art.36 LVW en zullen regionale en kleine vliegvelden niet meer als RWT aangemerkt kunnen worden.

<sup>6</sup> Naast de genoemde subsidieregeling is er nog een aantal kleinere medefinancieringsstelsels, zoals het vakbondsmedefinancieringsprogramma.

<sup>7</sup> MFO's zijn medefinancieringsorganisaties volgens het oude stelsel (dat waren er 6), in het nieuwe Medefinancieringsstelsel wordt gesproken over MFS-organisaties (dit zijn de oude MFO's + organisaties die voorheen TMF, thematische medefinanciering, ontvingen alsmede nieuwe organisaties).

#### 4 Relevante ontwikkelingen

MFS-organisaties die zijn aangesloten bij VFI hebben zich gebonden aan de code Goed Bestuur en de Adviesregeling Beloning directeuren van Goede doelen van de VFI. BZ gebruikt de code als handreiking bij gesprekken met de organisaties.

### **Goede doelenorganisaties**

#### 1 RWT/Bekostiging/Publiek belang

Vanaf 1994 bestaat er een eigen branchevereniging voor landelijk wervende goede doelen, de VFI. De hoofddoelstelling van de VFI is het bevorderen van het vertrouwen van het publiek in het werk van goede doelen. Dat is dus iets anders dan een publiek belang. Dat is in deze sector niet aanwezig.

De goede doelen verkrijgen hun inkomsten uit collectes, legaten enz. Er vindt geen bekostiging plaats uit publieke middelen.

#### 2 Van toepassing zijnde wetten en relevante onderdelen daaruit

Geen.

#### 3 Verantwoordelijkheid van de minister

Geen.

#### 4 Relevante ontwikkelingen

De VFI kent een eigen code Goed Bestuur en een Adviesregeling Beloning directeuren van Goede doelen. Besturen en raden van toezicht van goededoelenorganisaties worden door de vaststelling van de regeling verplicht nieuw aan te stellen directeuren op basis van de adviesregeling te belonen (max. salaris minister-president). De verantwoording over het salarisbeleid – welke honorering wordt waarom toegepast – moet in de jaarverslaggeving vanaf 2005 worden opgenomen.

Voor het toepassen van de adviesregeling geldt het algemeen geaccepteerde en door de Commissie Wijffels aanbevolen principe van ‘pas toe of leg uit’.

Naleving van de code wordt gecontroleerd door VFI en het Centraal Bureau Fondsenwerving. Ultieme sanctie zal liggen in de intrekking van het keurmerk. Formele besluitvorming hierover is nog nodig.



## Overzicht RWT's en ZBO's

Organisatie	RWT	ZBO
<b>Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>		
Commissie van beheer van de Dienst geneeskundige Verzorging Politie		X
Kiesraad		X
Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	X	X
Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBE)	X	X
Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA)	X	X
Onderzoeksraad voor Veiligheid	X	X
Politieregio's	X	
Raad voor het Korps landelijke politiediensten		X
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)	X	X
VUT-fonds	X	X
<b>Buitenlandse Zaken</b>		
Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling		X
Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) *	X	
<b>Defensie</b>		
Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)	X	X
<b>Economische Zaken</b>		
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	X	X
Edelmetaal Waarborg Nederland (Joure)	X	X
Examencommissie voor amateurradiozendexamens		X
Examencommissie voor maritieme radiocommunicatie		X
IJkbevoegden		X
Kamers van Koophandel en Fabrieken		X
Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 Telecommunicatiewet		X
Nederlands Meetinstituut BV (NMI)	X	X
Nederlandse Mededingingsautoriteit		X
Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	X	X
Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardgas (COVA)	X	
Stichting Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	X	
TenneT (alleen publiek deel wet Milieukwaliteit Energieproductie)	X	X
WaarborgHolland	X	
Waarborg Platina, Goud en Zilver NV		X
<b>Financiën</b>		
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	X	X
De Nederlandsche Bank (DNB)	X	X
Het Geld- en Bankmuseum	X	
Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (NBM)	X	X
Stichting Joods Humanitair Fonds		X
Stichting Maror-gouden Overheid		X
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (WFM)	X	X
Waarderingskamer (WK)	X	X

\* Is een RWT, totdat de machtigingswet wordt ingetrokken

## Overzicht RWT's en ZBO's

Organisatie	RWT	ZBO
<b>Justitie</b>		
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	X	X
Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	X	X
College Bescherming Persoonsgegevens		X
College van Toezicht Auteursrechten en naburige rechten		X
College van Toezicht op de kansspelen		X
Commissie Gelijke Behandeling		X
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	X	X
Gerechtsdeurwaarders		X
Halt bureaus	X	
Landelijk Bureau Inning onderhouds bijdragen (LBIO)	X	X
Notarissen		X
Particuliere Jeugdinrichtingen	X	
Particuliere TBS-inrichtingen	X	
Raden voor Rechtsbijstand	X	X
Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting		X
Stichting Nidos (voogdij instelling vluchtelingen)	X	X
Stichting Reclassering Nederland (SRN)	X	X
Vereniging Slachtofferhulp Nederland (SHN)	X	
<b>Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b>		
Agrarische Opleidingscentra (AOC's)	X	
Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	X	X
Centrale Landinrichtingscommissie		X
College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)	X	X
Commissies voor de samenstelling van de verplichte rassenlijsten		X
Grondkamers		X
Faunafonds	X	X
Grondkamers		X
Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën		X
Hogere Agrarische Onderwijsinstellingen (HAS)	X	
Kamer voor de Binnenvisserij		X
Organisatie voor Verbetering van de Binnenvisserij		X
Raad voor plantenrassen		X
Reconstructiecommissie Midden-Delfland		X
Rendac (destructiebedrijf)	X	
Staatsbosbeheer (SBB)	X	X
Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	X	X
Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw		X
Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)	X	X
Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten	X	X
Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en kattenbesluit (SEV)	X	X
Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor groente en fruit (KCB)	X	X
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAK-T)	X	X
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen (NAK)	X	X

## Overzicht RWT's en ZBO's

Organisatie	RWT	ZBO
Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw		X
Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij		X
Stichting SKAL (Keur alternatief voortgebrachte landbouwproducten)	X	X
Wageningen Universiteit	X	
Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau		X
<b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>		
Academische Ziekenhuizen	X	X
Bedrijfsfonds voor de Pers	X	X
Colo, Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven		X
Commissariaat voor de Media	X	X
Fonds voor bijzondere journalistieke projecten	X	
Hogescholen	X	
Informatie Beheer Groep (IB-Groep)	X	X
Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven (voormalige LOB's)	X	
Koninklijke Bibliotheek (KB)	X	X
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	X	X
Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling		X
Landelijke geschillencommissie weer samen naar school		X
Landelijk omroepbestel	X	
Mondriaanstichting	X	X
Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger onderwijs		X
Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	X	X
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (TNO)	X	X
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	X	X
Open Universiteit	X	
Overige instellingen BVE	X	
Primair Onderwijs bevoegde gezagsorganen	X	
Regionale Opleidings Centra en vakinstellingen (ROC's)	X	X
Regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs (RVC's)	X	X
Rijksmusea*	X	X
Staatsexamencommissie		X
STER	X	X
Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst (Fonds BKVB)	X	X
Stichting Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten	X	X
Stichting Fonds voor de Letteren	X	X
Stichting Fonds voor de scheppende toonkunst	X	X
Stichting Fonds voor Podiumprogrammering en marketing	X	X
Stichting Nederlands Fonds voor de Film	X	X
Stichting Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds	X	X
Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs (PF)	X	X
Stichting Stimuleringsfonds voor Architectuur	X	X
Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs (VF)	X	X
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (STIFO)	X	
Universiteiten	X	

## Overzicht RWT's en ZBO's

Organisatie	RWT	ZBO
Voortgezet Onderwijs bevoegde gezagsorganen	X	
<b>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>		
Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)	X	
Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)	X	X
Certificerende- en keuringsinstanties arbeidsomstandigheden		X
Inlichtingenbureau (IB) (sectorloket voor gemeenten)	X	
Raad voor Werk en Inkomen (RWI)	X	
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	X	X
Stichting Kunstenaar en Co	X	
Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV)	X	X
<b>Verkeer en Waterstaat</b>		
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	X	
Commissie Stuurliedenexamens		X
Commissie van beroep als bedoeld in art.3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993		X
Commissie voor de Examens van scheepswerktuigkundigen		X
Commissie voor de Zeevaartexamens		X
Dienst Wegverkeer (RDW)	X	X
Erkende partikuliere onderzoeksbureaus als bedoeld in Schepenbesluit		X
Erkenninghouders Algemene Periodieke Keuring		X
Examencommissie Certificaatloodsen		X
Exploitanten luchtvaartterreinen	X	
Hiswa Vereniging		X
INNOVAM (Kenniss en opleidingscentrum mobiliteitsbranche)	X	
IBKI (Examinering en certificering voor de mobiliteitsbranche)	X	
Instellingen belast met het afnemen van examens klein vaarbewijs	X	
Keuringsinstanties pleziervaarttuigen		X
keuringsinstanties uitrusting zeeschepen		X
Keuringsinstanties V&W overig		X
Landelijke- en Regionale Examencommissies verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen		X
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	X	X
Nederlands Loodswezen BV	X	
Prorail (Railned, Railinfrabeheer en Verkeersleiding)	X	
Regionale Loodsencorporaties	X	
Rijkshavenbeheerders		X
Rijkshavenmeesters		X
Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB)	X	
Stichting Airport Coordination Netherlands		X
Stichting Examenbureau Beroepsvervoer		X
Stichting Inschrijving Eigen Vervoer		X
Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	X	X
Stichting VAM		X
Westerscheldetunnel	X	

## Overzicht RWT's en ZBO's

Organisatie	RWT	ZBO
<b>Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>		
CAK (centraal administratiekantoor bijzondere ziektekosten)	X	
Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek		X
College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)	X	X
College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)	X	X
College Tarieven Gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o.	X	X
College ter beoordeling van Geneesmiddelen		X
College van Toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ)	X	X
Commissie Algemene Oorlogsongevallenregistratie Indonesië		X
Commissies voor de Gebiedsaanwijzing		X
Keuringsinstanties VWS		X
Medisch-ethische toetsingscommissies		X
Nederlandse Transplantatie Stichting		X
Nederlandse Zorgautoriteit		X
Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)	X	X
Registratiecommissies en opleidingscolleges KNMG, KNMP en NMT		X
Stichting Uitvoering Omslagregelingen WTZ (SUO)	X	X
Stichting Fonds voor patiënten-, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden	X	X
Stichting Het Gebaar		X
Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma		X
Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (Fonds OGZ)	X	X
Uitvoeringsorganisaties AWBZ	X	X
Zorg Onderzoek Nederland/Medische Wetenschappen (ZonMw)	X	X
<b>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu</b>		
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	X	X
Dienst voor het kadaster en de openbare registers (Kadaster)	X	X
Huurcommissies		X
Fonds Luchtverontreiniging (FLV)	X	
Keuringsinstanties bouwproducten		X
Keuringsinstanties geluidshinder		X
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB)	X	
Stichting Bureau architecten register (SBA)	X	X
Stichting Erkenningsregeling voor de uitoefening van het koeltechnisch installatiebedrijf		X
Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen		X

- Algemene Rekenkamer, Financiële aspecten van verzelfstandiging, 1998
- Algemene Rekenkamer, Samen werken aan toezicht, 2005
- Algemene Rekenkamer, Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, 1995
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Betalen of ontvangen: Verdeling van collectieve middelen
- Commissie Bundeling Ervaringen bij Privatisering, Handboek privatisering, 1990
- Kamerstukken II, 1997/98, 26 015 nr. 2, Privatisering ABP
- Kamerstukken II, 1999/00, 27 018 nr. 1, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren
- Kamerstukken II, 2000/01, 27 426 nr. 3, Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen; Memorie van Toelichting
- Kenniscentrum voor orderingsvraagstukken, Publieke belangen en aandeelhouderschap, 2006
- Omslaggroep, Privatiseren: een geslaagde onderneming, 1994
- PriceWaterhouseCoopers, Onderzoek naar de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders van hogescholen in 2005, 2006
- Sociaal Cultureel Planbureau, De vierde sector, 2002
- Sociaal Economische Raad, Ondernemerschap voor de publieke zaak, 2005
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Een herkenbare staat: investeren in de overheid, 2004
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Het borgen van publiek belang, 2000
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimte voor goed bestuur, 2004



ADVIESCOMMISSIE RECHTSPPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS