

# Een wettelijk maximumloon voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector?

Mijke Houwerzijl<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Als het aan minister Donner<sup>2</sup> ligt, wordt de bijna 25 jarige loopbaan van Antoine Jacobs als hoogleraar sociaal recht en sociale politiek in Tilburg bekroond met een wettelijke regeling waarvoor de aanstaande emeritus in het publieke debat en in de Commissie Dijkstal mede de weg heeft bereid.<sup>3</sup> Op 14 januari 2011 heeft de minister het wetsvoorstel ‘Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector’ (WNT) bij de Tweede Kamer ingediend. Met de WNT beoogt het kabinet een bezoldigingsbeleid te kunnen voeren voor de hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector. Gelet op de zeer diverse semipublieke sector zijn er drie bezoldigingsregimes ingesteld die verschillen in striktheid. Hoe dichter een onderdeel van de semipublieke sector zich bij de publieke sector bevindt, hoe strikter het toepasselijke bezoldigingsregime.<sup>4</sup>

Opmerkelijk is het voorstel tot de WNT in twee opzichten. Allereerst wordt hiermee voor het eerst gekozen voor dwingendrechtelijke wettelijke normering en maximering van topinkomens.<sup>5</sup> Weliswaar zijn in het afgelopen decennium wettelijke plichten tot openbaarmaking van topinkomens ingevoerd,<sup>6</sup> maar op het terrein van normering en maximering bleef het bij zelfregulering door middel van beloningscodes<sup>7</sup> en adviesrechten.<sup>8</sup> Tevens zijn enige fiscale<sup>9</sup> en vennootschapsrechtelijke<sup>10</sup> initiatieven genomen of voorgesteld, die indirect tot matiging van topinkomens zouden moeten aanzetten.

---

<sup>1</sup> Bijzonder hoogleraar Europees en vergelijkend arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen (vaksectie handels- en arbeidsrecht) en universitair hoofddocente bij de vaksectie sociaal recht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Van eind 1997 tot begin 2006 promovenda en onderzoeker bij de vakgroep sociaal recht en sociale politiek van de Universiteit Tilburg en de voormalige Katholieke Universiteit Brabant.

<sup>2</sup> Thans minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kabinet Rutte.

<sup>3</sup> Zie o.a. interview NRC Handelsblad, 24 jan. 2009: Verdubbeling van topinkomens ambtenaren en semiambtenaren volledig terug te voeren op zorgsector; Radio-optreden 16 feb. 2009 KRO ‘Goedemorgen Nederland, TV-optreden Zembla 30 oktober (de Balkenendenorm top 2000). Antoine Jacobs was als expert door de Commissie Dijkstal betrokken bij het rapport ‘Normeren en waarderen’ inzake de relatie van normstelling tot de vakverenigingsvrijheid.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 32600, nr. 3 (hierna MvT), p. 12.

<sup>5</sup> Afgezien van enige – tijdelijke – initiatieven in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Zie tevens noot 14.

<sup>6</sup> Zie Art. 2: 383c BW, ingevoerd bij Wet van 18 april 2002 tot openbaarmaking van bezoldiging en aandelenbezit van bestuurders en commissarissen, Stb. 2002, 225; Wet van 9 februari 2006 tot openbaarmaking van uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt), Stb. 2006, 95; Zie tevens art. 31 d en e WOR, in gevoerd in 2006 (Stb. 2006, 286), na aanname van een initiatief-wetsvoorstel van Groen-links (Kamerstukken II, 2001/02, 28163). Hierover J.M. van Slooten, Top of flop, SR 2002, p. 39-40 en A.T.J.M. Jacobs, Openbaarheid van inkomens, SMA 2002, p. 459-463.

<sup>7</sup> In navolging van de per 1 januari 2004 ingevoerde Code-Tabaksblat (Stb. 2004, 747), onder meer de Code Banken. Zie tevens een aantal beoordelingskaders (vanaf 2008) voor bezoldigingsbeleid bij de staatsdeelnemingen, brief van de Minister van Financiën, Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 115.

<sup>8</sup> Wet van 30 juni 2010 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een recht voor de ondernemingsraad van naamloze vennootschappen om een standpunt kenbaar te maken ten aanzien van belangrijke bestuursbesluiten en besluiten tot benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen alsmede ten aanzien van het bezoldigingsbeleid, Stb. 2010, 250.

<sup>9</sup> Wet van 11 december 2008, tot belastingheffing op excessieve beloningsbestanddelen, Stb. 2008, 547. Zie I.H. Vermeeren-Keijzer en P. Rietbroek, Topinkomens fiscaal aangepakt, ArbeidsRecht 2009/3, nr. 15; P. Essers en R. Happé, Kroniek van het belastingrecht, NJB 2008, nr. 34, p. 2190.

<sup>10</sup> Zoals het voorstel dat bestuurders en commissarissen niet mogen deelnemen aan besluitvorming indien zij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang hebben dat tegengesteld is aan het belang van de vennootschap (ook in de Code Tabaksblat opgenomen). Zie op onderdelen de wetsvoorstellen bestuur en toezicht in naamloze en besloten vennootschappen resp. vereenvoudiging en flexibilisering van het BV-recht waarvan de behandeling in Eerste Kamer stil ligt. Kamerstukken I 2009/10, 31 763, A; Kamerstukken I 2009/10, 31 058, A.

Ten tweede is opvallend dat de voorgestelde WNT een (weliswaar bescheiden) inbreuk vormt op het heersende paradigma dat de overheid zich afzijdig moet houden van de loonvorming voor zover die uitgaat boven het niveau van het wettelijke minimumloon. Antoine Jacobs is opgegroeid ten tijde van een collectief-publiekrechtelijk systeem van loonvorming dat uniek was in West-Europa.<sup>11</sup> Dit duurde van 1945 tot 1970 en werd gereguleerd door het BBA. In 1970 herstelde de Wet op de loonvorming het vooroorlogse collectief-privaatrechtelijke systeem van loonvorming. Hierdoor behoorde preventief overheidsingrijpen tot de verleden tijd, maar tot aan het Akkoord van Wassenaar in 1982 kwamen nog regelmatig looningrepen voor die de vrijheid van collectief onderhandelen inperkten.<sup>12</sup> Sindsdien heeft de overheid zijn rol als hoeder van het algemeen belang (te onderscheiden van zijn rol als werkgever) geleidelijk aan ook opgegeven ten aanzien van de loonvorming in de (semi)publieke sector,<sup>13</sup> waardoor de ‘normalisering’ van de ambtelijke rechtspositie op gang kwam.<sup>14</sup> Pikant genoeg maakt de overheid nu haar comeback op het terrein van de loonvorming via normen voor het bovenste segment van de arbeidsmarkt, de groep waarop zij in de tijden van loonbeheersing van weleer nooit geheel vat kreeg.<sup>15</sup>

In deze bijdrage bespreek ik de achtergrond, inhoud en motivering van het wetsvoorstel voor de WNT (paragrafen 2, 3 en 4).<sup>16</sup> Doel hiervan is de beantwoording van de vraag of een wettelijk maximumloon voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector juridisch houdbaar en maatschappelijk wenselijk is (paragraaf 5). Ik sluit af met een verkenning naar de (on)mogelijkheid van een WNT voor het bedrijfsleven (paragraaf 6).

Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om apart aandacht te besteden aan (de vormgeving en mogelijke rechtvaardiging van en maatschappelijke verontwaardiging over) de verschillende componenten die tot de bezoldiging van topfunctionarissen gerekend kunnen worden, zoals aandelen, opties, bonus-, vertrek- en pensioenregelingen. Evenmin ga ik in op het vraagstuk dat de arbeidsrechtelijke gemoederen het afgelopen jaar flink heeft beziggehouden: de (gestrande)

---

<sup>11</sup> In de eerste decennia van het BBA waren de afwijkingen van het afgesproken loon zelfs nietig. Via de goedkeuringsprocedure had de overheid toen dus ook invloed op de maximumlonen. Zie onder meer W.J.P.M. Fase, Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland, diss. Tilburg, 1980; N. van der Hulst, De effectiviteit van geleide loonpolitiek in theorie en praktijk, diss. VU, 1984; T. van Peijpe, De ontwikkeling van het loonvormingsrecht, diss. UvA, 1985.

<sup>12</sup> Akkoord van 24 november 1982 tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid. Zie W.J.P.M. Fase, De adem in, SMA 1983/1, p. 3. Voor een korte samenvatting zie Bakels/Asscher-Vonk/Bouwens, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht, 20<sup>e</sup> druk, Kluwer, par. 5.1.1 E.P. de Jong en C.R. Niessen, ‘Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?’, in Handelingen 1982 der Nederlandse Juristen-Vereeniging deel 1, eerste stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1982.

<sup>13</sup> Ten aanzien van de destijds als gepremieerde en gesubsidieerde sectoren aangeduide organisaties en instellingen trad op 1 januari 1986 de WAGGS (wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector) in werking als tussenstap op weg naar normalisering van arbeidsverhoudingen. Hierin werd alleen de financiële ruimte voor de arbeidsvoorwaarden bepaald. Binnen deze ruimte kon vrij onderhandeld worden. Op 1 januari 1995 is de WAGGS ingetrokken (Stb. 1944, 958), voor de achtergrond zie Kamerstukken II, 1993-1994, 23822, nr. 3.

<sup>14</sup> Het vervallen van het strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren na de ratificatie (en de rechtspraak op basis) van het ESH in 1980 droeg ertoe bij dat ambtenaren hun looneisen kracht konden gaan bijzetten door het voeren van collectieve acties en sinds de introductie van het overeenstemmingsvereiste in 1989 kunnen arbeidsvoorwaarden niet meer eenzijdig door de overheid worden opgelegd. Zie voorts E.P. de Jong en C.R. Niessen, ‘Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?’, in Handelingen 1982 der Nederlandse Juristen-Vereeniging deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1982.

<sup>15</sup> In ieder geval in de marktsector. Over wetsvoorstellen ter matiging van niet-cao inkomens zie o.a. B.S. Frenkel, T. van Peijpe, W. Fase over Het wetsontwerp tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten SMA 1978, p. 5-20. Over de tijdelijke maatregelen om greep te krijgen op de inkomens van vrije-beroepsoefenaars, zie R. Duk, Aankleden of uitkleden: de vrije beroepen vogelvrij?, SMA 1981, p. 354-358 en ‘De inkomens in het vrije beroep: van maatpak naar confectie?’, SMA 1986, p. 293-296. De problemen zijn actueel, zie bijv. het commentaar van C. Drion op de jaarinkomens van topadvocaten in 2006 ( Topadvocaat ontoegankelijk door toptarief, NRC 28 okt. 2006) en n.a.v. het recente akkoord tussen minister van VWS en de Orde van medisch specialisten over een vaste budgettering: Volkskrant 18 januari 2011 specialisten zijn geen zakkenvullers.

<sup>16</sup> Deze bijdrage is afgerond vlak nadat de WNT bij de Tweede Kamer is ingediend. De parlementaire behandeling van de wet kon derhalve niet worden meegenomen.

pogingen om toegekende of toegezegde afvloeiingsregelingen of bonussen terug te vorderen ('claw back') dan wel aan te passen op grond van de veranderde maatschappelijke omstandigheden.<sup>17</sup>

## 2. Achtergrond van de WNT

### 2.1 De aanloop

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij de WNT wordt het vraagstuk van de bezoldiging van politici, hoge ambtenaren en bestuurders in publieke en semipublieke organen terecht complex genoemd. Die complexiteit heeft vooral te maken met de 'grote aantallen organisaties waarvan een deel eerder bewust bestuurlijk op afstand is geplaatst, waarbij de bevoegdheden om in de bezoldiging in te grijpen door de wetgever zijn beperkt, omdat arbeidsvoorwaarden in beginsel door sociale partners worden vastgesteld.'<sup>18</sup> De activiteiten daarvan hebben betrekking op zeer uiteenlopende gebieden als onderwijs, zorg,<sup>19</sup> nutsvoorzieningen (energie en water), wonen, openbaar vervoer, welzijn, goede doelen, organisaties die met overheidssubsidie werken, openbare bibliotheken, openbare musea, enzovoort.

Een eerste inventariserend onderzoek naar het beloningsniveau van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector vond plaats in 1996 onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit gebeurde naar aanleiding van kamervragen over benoemingen en gouden handdrukken.<sup>20</sup> Vier clusters van organisaties werden daarbij onderscheiden: a. overheid in enge zin (sectoren Rijk, Defensie en Rechterlijke macht); b. adviescolleges; c. zelfstandige bestuursorganen (ZBO's); d. private organisaties die (mede) worden gefinancierd met collectieve middelen.

Naar aanleiding van de hoge lonen in de marktsector vroeg de Tweede Kamer in 2001 opnieuw inzicht in de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen in de (semi)publieke sector. Op basis van de resultaten van een topinkomensonderzoek over de jaren 1999-2000 besloot het kabinet Kok II vervolgens in maart 2002 dat openbaarheid van de beloning in de (semi)publieke sector nodig was. Dit kwam terecht in het regeerakkoord van 2003 en leidde tot de invoering van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) in maart 2006.<sup>21</sup> Uit genoemd topinkomensonderzoek bleken overigens geen excessen. Integendeel, het was juist de achterstand van de bezoldigingspositie van de ambtelijke top en politieke ambtsdragers op relevante deelarbeitsmarkten die de aanleiding vormde tot de instelling van de tijdelijke Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (Commissie Dijkstal) om over deze problematiek advies uit te brengen. In de jaren 2004 tot en met 2009 heeft deze Commissie in totaal zeven adviezen uitgebracht.<sup>22</sup> Hieronder ga ik nader in op de adviezen die als bouwstenen voor de WNT hebben gefungeerd.

### 2.2 De Commissie Dijkstal

---

<sup>17</sup> Zie over de laatste aflevering in de 'ABN-AMRO-saga', J. N. Stamhuis, Vertrekregeling ABN-managers deel II: pacta sunt servanda, TRA 2010/12, p. 30-32. Op 10 sept. 2010 is een wetsvoorstel tot aanpassing en terugvordering van bonussen en winstdelingen van bestuurders en dagelijks beleidsbepalers ingediend bij de Tweede Kamer. Zie Kamerstukken II, 2010-2011, 32512.

<sup>18</sup> MvT, p. 3. Denk aan ontwikkelingen als de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg eind jaren '80 en de invoering van het 'sectorenmodel' in 1993. Zie Chr.P. Moll, Veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid: langs de weg van geleidelijkheid', SMA 2001/11-12, p. 566-574.

<sup>19</sup> Zie over deze sector W.G.M. Plessen, Collectief onderhandelen in de zorgsector, diss. Tilburg, Deventer, 1996

<sup>20</sup> Zie Kamerstukken II, 1996-1997, 25 000 VII, nr. 28, brief van toenmalig minister Dijkstal van binnenlandse zaken aan de Tweede Kamer, 4 december 1996.

<sup>21</sup> Zie Kamerstukken II, 2001-2002, 28 000 VII, nr. 53; Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdpijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003, Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19.

<sup>22</sup> Zie voor een overzicht van de werkzaamheden van de commissie Dijkstal:

<https://topinkomens.minbzk.nl/onderwerpen/commissie-dijkstal>.

In haar advies “Over dienen en verdienen” van april 2004,<sup>23</sup> geeft de Commissie een overtuigende onderbouwing van de veronderstelling dat het ministersalaris substantieel en systematisch is achtergebleven bij functies met een vergelijkbaar of zelfs minder gewicht, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook bij de overheid zelf én tevens in vergelijking met ministersalarissen in buurlanden. De Commissie adviseert het salaris van de minister *weer* het hoogste salaris in de publieke sector te laten zijn. Daarbij refereert zij aan het doel van de in 1981 ingevoerde indeling en rangordening van alle ambtelijke en politieke functies boven de hoogste schaal van het burgerlijk rijksperoneel (BBRA), aangeduid als ‘de topstructuur’.<sup>24</sup> Deze topstructuur was weliswaar oorspronkelijk ingericht als loonbeheersingsinstrument, maar daar is vervolgens door een aantal ontwikkelingen de klad ingekomen. Zo is het arbeidsvoorwaardenoverleg voor overheidsperoneel vanaf 1988 geleidelijk aan gedecentraliseerd, waardoor vanaf 1993 gedifferentieerde arbeidsvoorwaarden per overheidssector ontstonden (al was het de bedoeling dat de topstructuur als ‘de deksel op het overheidsloongebouw’ intact bleef). Een andere oorzaak voor de ontstane achterstand van het ministersalaris ten opzichte van dat van de topambtenaar ligt in de instelling van een algemene bestuursdienst voor topambtenaren in 1995.<sup>25</sup> Dit ging gepaard met zij-instroom (rond de 20 procent in 2003) uit de semipublieke sector en de marktsector. Om de salarisverschillen te overbruggen werd variabele beloning (tot ca. 15 procent van het vaste salaris) voor topambtenaren mogelijk gemaakt.

Volgens berekeningen van de Commissie is de achterstand in het ministersalaris ten opzichte van dat van de topambtenaar opgelopen tot zo’n 30 procent.<sup>26</sup> Op deze berekening baseert de Commissie haar advies dat tegelijkertijd met de invoering van de norm het ministersalaris met 30 procent ineens moet worden verhoogd. Een nadere verhoging met 20 procent in een volgende kabinetsperiode acht de Commissie gerechtvaardigd als ‘separate inhaalslag’ ten opzichte van de marktsector. Hoe dit percentage berekend is, wordt overigens niet uitgelegd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publieke ZBO’s zou een salarismaximum op het niveau van het ministersalaris moeten worden ingesteld. Afwijken daarvan zou slechts mogelijk moeten zijn met instemming van de ministerraad. Het kabinet nam deze adviespunten over. Vooruitlopend op de hiervoor noodzakelijke wetswijziging zou het beleid worden ingevoerd dat de topinkomen in de publieke sector niet uit mogen stijgen boven 130% van het ministersalaris.<sup>27</sup> Dit is publiekelijk bekend geworden als de ‘Balkenendenorm’.

In haar advies “Beloning Topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen” (oktober 2006) adviseert de Commissie dat (ook) bij privaatrechtelijke ZBO’s die zich slechts bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de salarissen in beginsel niet hoger mogen zijn dan het (verhoogde) ministersalaris. Overschrijding van de norm zou slechts mogelijk moeten zijn na goedkeuring van de minister.<sup>28</sup> In het advies “Normeren en waarderen” (september 2007) formuleert de Commissie vervolgens vier criteria om te komen tot een eenduidige afbakening van de semipublieke sector. Probleem is namelijk dat dit begrip niet altijd in dezelfde betekenis wordt gebruikt en geen juridisch gedefinieerde term is. Het gaat om: 1. de status van rechtspersoon met een wettelijke taak, 2. de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt, 3. het publieke belang dat een organisatie vertegenwoordigt, en als contra-indicatie, 4. het bestaan van

<sup>23</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 4 (Advies 2004).

<sup>24</sup> Besluit van 4 december 1980. Zie Advies 2004, p. 3. De topstructuur is ingesteld door minister Wiegel in het kabinet van Agt I maar de fundamenteen hiervoor werden gelegd tijdens het kabinet Den Uyl (1973-1977).

<sup>25</sup> Zie over de ontstaansgeschiedenis van de ABD (kort) ook R. Bekker, *Liaisons dangereuses*. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren (oratie Albada Leerstoel), 2009, p. 13-18. Bekker plaatst vraagtekens bij de koppeling tussen de bezoldiging van ambtenaren aan het politieke domein.

<sup>26</sup> Zie Advies 2004, p. 6-19, p. 22-23.

<sup>27</sup> Zie MvT, p. 4, Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7.

<sup>28</sup> Advies “beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen”, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 28.

commerciële marktwerking. In de WNT zijn genoemde criteria overgenomen en verder geconcretiseerd. Tevens adviseert de Commissie om drie normeringsregimes in te stellen. Oplopend in zwaarte betreft het: (1) openbaarmaking, (2) voorschrijven van een beloningscode en (3) het stellen van een salarismaximum. Ook dit advies is overgenomen in de WNT.<sup>29</sup>

## 2.3 De uitloop

In het Coalitieakkoord “Samen Werken, Samen Leven” van 7 februari 2007 is vastgelegd dat de inkomens in de publieke en semipublieke sector worden genormeerd respectievelijk gemaximeerd.<sup>30</sup> Vervolgens bleef het geruime tijd stil aan het wetgevingsfront. De Commissie Dijkstal toonde zich kritisch: “Wat de commissie nu ernstige zorgen baart is dat het kabinet wel alle adviezen bijna volledig heeft overgenomen, maar blijkbaar niet tot de wettelijke invoering kan komen. Dat leidt niet alleen tot de wezensvraag of het uitvoeren van de taakopdrachten überhaupt een zinvolle bezigheid is geweest, bedenkelijker is dat de politiek verzuimt een realistische norm wettelijk vast te leggen. Zonder de wettelijke norm kan de beloningsstructuur niet worden doorgevoerd en kan ook niet effectief worden opgetreden tegen onredelijk hoge salarissen. Chaotisering dreigt.”<sup>31</sup> Antoine Jacobs verklaarde het talmen in een radio-interview als volgt: “Als je iets niet wilt, moet je in Nederland niet zeggen dat je het niet wilt, maar dat je nog een probleem hebt.”<sup>32</sup>

Welke problemen hielden de indiening van een wetsvoorstel op? Het belangrijkste probleem betrof de voorgestelde verhoging van het ministersalaris. In het licht van de economische crisis besloot het kabinet uiteindelijk in februari 2009 om het ministersalaris toch niet te verhogen.<sup>33</sup> De Commissie Dijkstal wees erop dat dit de regering niet ontslaat van de plicht tot ‘het principiële debat met de Kamer om de norm in de publieke sector op een realistisch niveau te brengen.’<sup>34</sup> Nog weer twee jaar later is deze hobbel dan toch genomen en bevat het voorstel voor de WNT inderdaad een normbedrag ter hoogte van 130 % van het ministersalaris, in plaats van een expliciete koppeling aan het huidige, niet verhoogde ministersalaris.

Tot de nog nader op te lossen kwesties behoorde verder nog de verhouding van de beoogde WNT tot de Wopt, en de eventuele normering van ontslagvergoedingen. Over deze onderwerpen handelen de twee laatste, tegelijk uitgebrachte adviezen van de Commissie Dijkstal (mei 2009). In het advies “normering ontslagvergoedingen” betoogt de Commissie dat een ontslagvergoeding niet het karakter van een regeling of recht bovenop een werkloosheidsuitkering mag hebben. De ontslagvergoeding moet geen extra arbeidsvoorwaarde, beloning of bonus zijn die een bestuurder toucheert bij vertrek. In de hoogte van de beloning van een bestuurder dient de compensatie voor het risico op ontslag dus al verdisconteerd te zijn. Daarom is een vergoeding alleen gerechtvaardigd bij onvrijwillig ontslag, ter hoogte van maximaal één jaarsalaris bij een contractsduur van tenminste 4 jaar. Bij een contract met een kortere duur dan 4 jaar, dient per jaar dat het contract korter is een korting van 25% te worden toegepast. Afspraken over ontslagvergoedingen hoger dan een jaarsalaris moeten in beginsel verboden worden.<sup>35</sup> In de WNT is dit advies overgenomen, maar in plaats van een korting bij een korte contractsduur, wordt de ontslagvergoeding voor ambtenaren

<sup>29</sup> MvT, p. 6; Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 53 en 30 111, nr. 11.

<sup>30</sup> Zie MvT, p. 6, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 33 en nr. 36.

<sup>31</sup> Zie Advies ‘Gewopt en gewogen’, 27 mei 2009, p. 1.

<sup>32</sup> 16 feb 2009 KRO Goedemorgen Nederland.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28479, nr. 36 en nr. 44 en Kamerstukken II 2008/09, 28479, nr. 38. Zie tevens Kamerstukken II 2007-2008, 30426.

<sup>34</sup> Zie Advies ‘Gewopt en gewogen’, 27 mei 2009, p. 1 en p. 25.

<sup>35</sup> Zie Advies ‘Ontslagvergoedingen, gebruik en normering’, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr.43

en werknemers in de (semi)publieke sector generiek ‘afgetopt’ op € 75.000.<sup>36</sup> Dit aspect van de WNT valt buiten het bestek van deze bijdrage.<sup>37</sup>

Het advies “Gewopt en gewogen” betreft een evaluatie van de in 2006 ingevoerde Wopt. Deze wet heeft als doel het afleggen van rekenschap over de gebruikte publieke middelen. De verwachting was dat van openbaarmaking een remmende werking zou uitgaan op de salarisontwikkeling.<sup>38</sup> Dat bleek echter een illusie. De Commissie Dijkstal constateert noch een remmend, noch een opdrijvend effect van de Wopt op de ontwikkeling van topinkomens. Wel merkte zij op dat de Wopt-norm is gebaseerd op 100% van het ministersalaris. Het – nog niet gerealiseerde<sup>39</sup> – beleid dat de topinkomens in de publieke sector niet uit mogen stijgen boven de Balkenendenorm, is echter gebaseerd op 130% van het ministersalaris. Er bestaan dus thans los van elkaar twee ministersalarisnormen met een verschil van 30%. Alhoewel de topinkomens boven de Wopt-norm (100% ministersalaris) maar beneden de Balkenendenorm (130% ministersalaris) voldoen aan het beleid, worden in de media en het parlement de organisaties en functionarissen die op de Wopt-lijst zijn opgenomen toch gezien als ‘overtreders’. Dit leidt tot negatieve beeldvorming en doet afbreuk aan het gezag.<sup>40</sup> De Commissie adviseert de Wopt in de WNT te integreren, maar daarbij het begrip belastbaar inkomen uit de Wopt te verlaten. Voor consistent bezoldigingsbeleid met een normerende en regulerende werking is namelijk één eenduidige en stabiele norm onontbeerlijk, waarmee *vooraf* bepaald kan worden of de norm al dan niet overschreden wordt. De norm mag niet fluctueren op basis van administratieve wijzigingen.<sup>41</sup> Dit voorstel is overgenomen in de WNT.

### 3. Inhoud van de WNT

Het wetsvoorstel is onderverdeeld in zeven paragrafen. De eerste paragraaf betreft de personele (en territoriale) werkingssfeer, de tweede tot en met de vierde paragraaf betreft de materiële normen. Hierin zijn respectievelijk de regels opgenomen met betrekking tot het bezoldigingsmaximum, de sectorale norm en het openbaarmakingsregime. Paragraaf 5 bevat bepalingen over de handhaving, paragraaf 6 geeft bepalingen over een in te stellen Adviescollege normeringsbeleid bezoldigingen topfunctionarissen en paragraaf 7 de overgangsbepalingen. Hieronder ga ik alleen nader in op de personele en de materiële werkingssfeer, alsmede op de voorgestane wijze van handhaving van de WNT.

#### 3.1 Personele werkingssfeer

In artikel 1.2 wordt de publieke sector gedefinieerd door een opsomming van alle krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen. De artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 met bijbehorende bijlagen bakenen tezamen af welke ZBO's en welke instellingen en sectoren in de semipublieke sector onder de reikwijdte van de WNT vallen. Zoals gezegd is dit gebeurd aan de hand van de criteria in het advies ‘Normeren en waarderen’. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt zeer uitvoerig per sector en soms per benoemde organisatie gemotiveerd waarom deze juist wel onder de

---

<sup>36</sup> Dit voorstel sluit aan bij het wetsontwerp limitering ontslagvergoeding (Kamerstukken II, 2008-2009, 31862). Zie over dit sinds februari 2010 opgeschorte wetsvoorstel o.a. L.G. Verburg, De ontslagvergoeding van de bestuurder, in: Houwerzijl/Peters (red.), Exit:onderneming, werknemer en het einde van de dienstbetrekking, Deventer; Kluwer 2009, p. 337-440.

<sup>37</sup> Al zou het de achilleshiel van dit wetsvoorstel kunnen zijn. Zie voor een kort maar kritisch commentaar: Anja Hoffmans, Arbeidsrecht: maximering, Binnenlands Bestuur, 4 februari 2011, p. 23.

<sup>38</sup> Zie Advies 2004, p. 8.

<sup>39</sup> Waardoor het tot de rechter aan toe ter discussie kan worden gesteld, zie Advies Gewopt en gewogen, p. 25 met verwijzing naar TNO versus de Staat der Nederlanden, vonnis 30-12-2008, rolnummer 323460/KG ZA 08-1436.

<sup>40</sup> Zie Advies Gewopt en gewogen, p. 11.

<sup>41</sup> MvT, p. 6 en Advies “Gewopt en gewogen: Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)”, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43. De Algemene Rekenkamer adviseerde eveneens de inhoudelijke norm voor het maximale salaris van rijksambtenaren en de norm die geldt voor openbaarmaking met elkaar in overeenstemming te brengen.

reikwijdte van de WNT zijn gebracht, of – zoals ten aanzien van staatsdeelnemingen – juist niet. De Raad van State had hiertoe geadviseerd omdat de criteria soms multi-interpretabel zijn of niet consistent worden gehanteerd.<sup>42</sup> In dit verband toont de Raad zich kritisch ten aanzien van de generieke aanpak in de WNT door het stellen van een uniforme norm voor uiteenlopende typen organisaties en de context waarin zij opereren. Het kabinet had ook specifieke regelgeving kunnen maken met betrekking tot de sectoren waarin zich knelpunten voordoen en waarin een andere normeringsmogelijkheid op dit moment niet bestaat, aldus de Raad.<sup>43</sup>

De noodzaak van een scherpe afbakening van de reikwijdte van de WNT vond de Raad ook een nadeel van de keuze voor een generieke aanpak. Het kabinet ziet die afbakening juist als een neven doel van de WNT en tracht het nadeel te ondervangen door de creatie van de mogelijkheid om rechtspersonen en organisaties die thans niet onder de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 vallen, zo nodig alsnog bij algemene maatregel van bestuur aan de bijlagen bij genoemde artikelen toe te voegen. Deze uitbreidingsmogelijkheid acht zij nodig omdat de semipublieke sector in beweging is. Tevens kunnen bijvoorbeeld bij het vervallen van wettelijke taken organisaties via een AMvB van de lijst afgehaald worden.<sup>44</sup> Gedacht is ook aan ‘dochterondernemingen’ van instellingen uit de semipublieke sector. Daarvoor wordt in art. 1.1 sub m de term ‘gelieerde rechtspersoon’ gebruikt. Per gelieerde rechtspersoon moet worden afgewogen of zij onder de WNT dienen te vallen. Zo ja, dan kunnen zij toegevoegd worden aan de bijlage bij art. 1.3 of 1.4. Voorts is bepaald (in art. 2.1 en 3.1) dat een topfunctionaris die zowel bij de semipublieke instelling als bij de gelieerde rechtspersoon in dienst is, in die twee functies samen niet meer mag verdienen dan de voor de semipublieke instelling geldende norm.<sup>45</sup> Al met al is een zo consistent mogelijk toepassingsbereik van de WNT gecreëerd, waarop weliswaar (met de Raad van State) nog altijd het een en ander afgedongen kan worden, maar dat wat mij betreft een zwaarder wegend pluspunt heeft: in het bos van de ‘op afstand geplaatste en/of geprivatiseerde organisaties’ worden de bomen weer zichtbaar. Dit komt de broodnodige transparantie in de bezoldigingsnormering ten goede en daarmee ook het doel om publieke verantwoording hierover af te leggen.

Krachtens art. 1.1 sub c WNT worden de rechtspersoon (werkgever) en de topfunctionaris, gedefinieerd als de ‘partijen’ die de hoogte van de bezoldiging overeenkomen. Met ‘overeenkomen’ wordt niet alleen bedoeld op de bezoldiging als onderdeel van een arbeidsovereenkomst, maar tevens op de bezoldiging in geval de topfunctionaris met een aanstellingsbesluit is benoemd. ‘Ook bij een topambtenaar vormen immers elementen van de bezoldiging, zoals inschaling, toeslagen en dergelijke, onderwerp van overleg of onderhandeling’, zo stelt het kabinet terecht. Tevens is het goed dat rekening is gehouden met de situatie dat de topfunctionaris de functie niet uitoefent op grond van een arbeidsovereenkomst of aanstelling, maar zich bijvoorbeeld laat inhuren via een management-bv, adviesbureau of uitzendbureau. In dit verband wordt ook de uitlenende rechtspersoon aangemerkt als partij.<sup>46</sup>

In de MvT komt kort de eventuele grensoverschrijdende werking van de WNT aan de orde. Een vraag gesteld tijdens de internetconsultatie die het kabinet gehouden heeft over dit wetsvoorstel, is of de WNT van toepassing blijft als een topfunctionaris tijdelijk buiten Nederland gedetacheerd wordt in een land waar de levensstandaard hoger is dan in Nederland. Volgens het kabinet zal dit in de meeste situaties niet het geval zijn, ‘al was het maar omdat vanuit het buitenland in het algemeen geen leiding kan worden gegeven aan een organisatie die zijn

---

<sup>42</sup> Zie MvT p. 11-13 en onder punt 7 van de MvT, vanaf p. 18.

<sup>43</sup> Advies Raad van State (hierna advies RvSt), Kamerstukken 32600, nr. 4. In feite is sprake van een trendbreuk. Sinds de intrekking van de WAGGS vanaf 1995 (zie noot 13) was namelijk afscheid genomen van de generieke benadering.

<sup>44</sup> MvT, p. 47-48, zie tweede en derde lid van de genoemde artikelen.

<sup>45</sup> Zie MvT, p. 41.

<sup>46</sup> Zie MvT, p. 43.

hoofdvestiging in Nederland heeft'. Indien de gedetacheerde echter blijft voldoen aan de definitie van topfunctionaris, zijn de bepalingen in de WNT onverminderd van toepassing.<sup>47</sup>

### 3.2 Materiële normen en hun toepasselijkheid

In de paragrafen 2, 3 en 4 van de WNT zijn de drie bezoldigingsregimes neergelegd. De keuze om een sector in te delen bij een bepaald regime is veranderbaar en zal in beginsel eens in de vier jaar getoetst worden door een bij de WNT in te stellen onafhankelijke Adviescollege normeringbeleid bezoldigingen topfunctionarissen. Benadrukt wordt dat regime 1 (het bezoldigingsmaximum) en regime 2 (de sectorale bezoldigingsnorm) alleen van toepassing zijn op topfunctionarissen.<sup>48</sup> Dit betekent dat een hoger salaris van andere medewerkers niet wordt gemaximeerd door de WNT. Als voorbeeld worden medische topspecialisten, wetenschappelijke toponderzoekers, artiesten en musici genoemd.<sup>49</sup> Regime 3 (de openbaarmakingsverplichting) daarentegen geldt ten aanzien van alle medewerkers van wie de bezoldiging uitstijgt boven het bezoldigingsmaximum. De bezoldiging van topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen die nog bij de instelling in dienst zijn, moet – los van eventuele normoverschrijding - altijd openbaar gemaakt worden.<sup>50</sup>

Het strengste regime (1), het *bezoldigingsmaximum*, is van toepassing op de publieke sector en het deel van de semipublieke sector dat op zeer korte afstand van de publieke sector staat. Zoals geadviseerd door de Commissie Dijkstal is afscheid genomen van het begrip belastbaar loon uit de Wopt. In plaats daarvan is gekozen voor aansluiting bij art. 2:383c, lid 1 BW. Onder bezoldiging wordt in artikel 1.1 sub e van de WNT verstaan: 1. de beloning; 2. het werkgeversdeel van de sociale premies; 3. de belastbare onkostenvergoeding, en 4. de beloningen betaalbaar op termijn. In art. 2.2. lid 1 wordt jaarlijks het maximum voor de onderdelen 1, 3 en 4 genormeerd. Overschrijding van één van deze maxima kan ongedaan gemaakt worden door verlaging van een of meer van de maxima bij andere onderdelen. De MvT geeft als voorbeeld dat op grond van de toepasselijke pensioenregeling het werkgeversdeel van de pensioenpremie (onderdeel 4) hoger is dan het genoemde bedrag in artikel 2.2 lid 1 sub c. De overschrijding van het bezoldigingsmaximum kan dan worden voorkomen door de beloning of de onkostenvergoeding lager vast te stellen. Voor deeltijd-topfunctionarissen bestaat een maximum pro rata (art. 2.2 lid 3). In de MvT wordt benadrukt dat het bezoldigingsmaximum echter niet pro rata naar boven bijgesteld kan worden op grond van een langere arbeidsduur dan een voltijds dienstverband. Deze 'vluchtroute' is dus afgesneden.

Bij functievervulling anders dan op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling, de hierboven al aangehaalde 'management-BV-route', is het bezoldigingsmaximum van toepassing als de inhuur langer dan twaalf maanden duurt. Ter voorkoming van een 'draaideurconstructie', is hiervan tevens sprake als die twaalf maanden niet aaneengesloten zijn, maar binnen een periode van achttien maanden toch twaalf maanden als topfunctionaris wordt gewerkt. Bij een kortere periode dan een jaar wordt aangenomen dat sprake is van interim-functievervulling, waarbij volgens het kabinet ruimte moet bestaan voor vergoeding aan de organisatie waarbij de ingeleende functionaris in dienst

<sup>47</sup> Zie MvT, p. 40-41. Zie tevens <http://www.internetconsultatie.nl/wettopinkomens/berichten>.

<sup>48</sup> De bestuurders, de hoogste interne toezichthouders, de hoogst leidinggevende functionarissen, of het hoogste managementniveau van een instelling.

<sup>49</sup> Zie MvT, p. 13. Zie tevens NRC 24 jan 2009 'Verdubbeling van topinkomens ambtenaren en semiambtenaren volledig terug te voeren op zorgsector', waarin de 'uitzonderlijk royale' beloning van een Tilburgse hoogleraar in 2007 aan de orde kwam. Als reden werd aangevoerd dat hij een gespecialiseerd internationaal onderzoeksprogramma opzet. Er moest worden geworven op de internationale arbeidsmarkt en daarbij past een internationale beloning.

<sup>50</sup> Zie MvT, p. 13.



is.<sup>51</sup> Met deze bepaling beoogt het kabinet terecht het oneigenlijk gebruik van de interim-figuur terug te dringen.

De mogelijkheid tot maatwerk binnen deelsectoren is ingebouwd met de bevoegdheid die de Minister (van Binnenlandse Zaken) krijgt om een lager of hoger bezoldigingsmaximum vast te stellen (art. 2.5). Daarmee lijken de bezwaren van de Raad van State tegen een generieke uniforme normering grotendeels ondervangen te worden. Een hoger maximum kan alleen als dit gerechtvaardigd wordt door bijzondere arbeidsmarktomstandigheden (art. 2.5) en bij hoge uitzondering is ook een ontheffing van het bezoldigingsmaximum toegestaan in een individueel geval (art. 2.3). De instelling van een zogenoemd ‘verlaagd plafond’ ligt in de rede als binnen een deelsector de bezoldiging van de topfunctionarissen te snel naar het in art. 2.2 lid 1 WNT neergelegde maximum dreigt te groeien (art. 2.5). In dit verband krijgt de minister ook nog de bevoegdheid om de instellingen binnen een deelsector te verdelen in klassen (art. 2.6). Er zal dan jaarlijks per klasse een plafond voor de bezoldiging voor de topfunctionarissen vastgesteld moeten worden. Voor de besluitvorming op basis van art. 2.5 en 2.6 zal (op advies van de Raad van State) een beleidskader worden ontwikkeld.<sup>52</sup>

De minder strenge *sectorale bezoldigingsnorm*, is het regime (2) dat geldt voor het wat verder op afstand opererende deel van de semipublieke sector. De voor de betreffende sector verantwoordelijke minister moet een norm vaststellen die geldt als het maximum van die (deel)sector. Deze bezoldigingsnorm kan afwijken van het wettelijk maximum dat geldt krachtens regime 1. Ook hier kan de betrokken minister ervoor kiezen de instellingen binnen een deelsector onder te verdelen in klassen om dan jaarlijks per klasse een plafond voor de bezoldiging voor de topfunctionarissen vast te stellen (artikel 3.3. lid 2 WNT).<sup>53</sup> Op deze manier kan ook binnen een deelsector het normbedrag verder gedifferentieerd worden. Zo kan bijvoorbeeld de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de topfunctionarissen in ziekenhuizen verschillende bedragen vaststellen, afhankelijk van de omvang van het ziekenhuis. Factoren die daarbij een rol spelen kunnen zijn: aantal personeelsleden, omzet, output. De brancheorganisaties of individuele instellingen krijgen jaarlijks de gelegenheid om de betrokken minister een voorstel te doen. De betrokken minister houdt weliswaar rekening met de voorstellen uit de sector, maar hij maakt zijn eigen afweging op basis van de criteria neergelegd in artikel 3.4, aldus de MvT. Het gaat daarbij om de relevante lonen in de publieke sector en de markt, de lonen voor andere functies in de sector (zodat er geen grote afstand met de cao-lonen ontstaat) en het draagvlak voor dergelijke bezoldigingen.<sup>54</sup> Alhoewel het kabinet hiermee recht doet aan de behoefte aan differentiatie, verdient het opmerking dat juist deze mogelijkheid om de maximale bezoldigingsnorm te verfijnen tot op instellingsniveau, dicht ligt bij het uitoefenen van directe invloed op de loonvorming bij publieke en semipublieke instellingen. De WNT balanceert hier op de grens tussen ‘slechts’ het vaststellen van de financiële maxima voor de loonvorming en het concreet (mee)regelen van deze arbeidsvoorwaarde.

Het laatste ‘bezoldigings’ regime (3), betreft de verplichting tot jaarlijkse<sup>55</sup> *openbaarmaking van de bezoldiging* van topfunctionarissen en tevens van alle andere medewerkers in de (semi)publieke

---

<sup>51</sup> Zie MvT, p. 50. Overigens is deze bepaling onverkort van toepassing op de externe inhuur van topfunctionarissen bij de rijksoverheid. Voor het Rijk zal deze inhuur daarnaast moeten voldoen aan de regels van het inkoopbeleid Rijksoverheid.

<sup>52</sup> Zie MvT, p. 14-15.

<sup>53</sup> MvT, p. 55: Deze bepaling is gebaseerd op de motie De Pater. Zie Kamerstukken II 2008/09, 30 111, nr. 39. In die motie wordt uitgegaan van een soort functiewaarderingssysteem. In plaats daarvan koppelt de WNT de differentiatie gekoppeld aan de betreffende instelling, omdat op die manier de rechtszekerheid beter kan worden gewaarborgd.

<sup>54</sup> Zie MvT, p. 15, p. 55.

<sup>55</sup> Eventuele verrekeningen met onverschuldigde betalingen uit een ander verslagjaar worden niet in mindering gebracht op de openbaar te maken bezoldiging. Die bezoldiging is immers betaald, zij het in de vorm van een verrekening. Zie MvT, p. 55.

sector voorzover deze uitstijgt boven de Balkenendenorm (het bezoldigingsmaximum).<sup>56</sup> Dit regime, neergelegd in art. 4.1 en 4.2 WNT, is gebaseerd op de huidige verplichting tot openbaarmaking van topinkomens op grond van art. 6 Wopt. Op het punt van de openbaarmaking gaat het kabinet met de WNT ten aanzien van topfunctionarissen echter één stap verder. In de Wopt gaat het bij openbaarmaking om bezoldiging en functiebenaming. Nu de WNT niet alleen het afleggen van rekenschap over publieke middelen betreft maar ook het normeren en maximaliseren van de beloningen in de publieke en semipublieke sector, wil het kabinet de individuele bezoldigingen van de topfunctionarissen op naam openbaar maken (zie artikel 4.1).<sup>57</sup>

Volgens het kabinet wordt de openbaarmaking op naam gelegitimeerd door het recht van belastingplichtigen in een democratische samenleving om geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsmiddelen én door de bijdrage van een dergelijke openbaarmaking aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsmiddelen. Openbaarmaking op naam zou dus noodzakelijk en passend zijn ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen. Gelet op de niet uitgekomen verwachting dat van de Wopt een remmend effect uitgaat op de hoogte van de topinkomens, vind ik deze motivering niet erg overtuigend. Het kabinet maakt niet duidelijk waarom een openbaarmakingsplicht op naam opeens wel tot meer zelfbeheersing zal leiden. Dit geldt temeer omdat, zoals het kabinet opmerkt, voor een deel van de topfunctionarissen al een openbaarmakingsplicht op naam geldt en voor de anderen eenvoudig is te achterhalen op welke persoon de openbaar gemaakte bezoldiging betrekking heeft. De toegevoegde waarde van deze extra inbreuk op de persoonlijke levenssfeer lijkt mij dus gering. Het kabinet meent juist dat de geringe extra inbreuk van dit voorstel op de huidige situatie openbaarmaking op naam tot een proportioneel middel maakt. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou voldoende worden gerechtvaardigd door de op deze topfunctionarissen rustende maatschappelijke verantwoordelijkheid om de op hen van toepassing zijnde normen na te leven.<sup>58</sup>

### *Handhaving*

Volgens de MvT hebben de in de WNT voorgestelde normen ‘enerzijds een groot maatschappelijk draagvlak, maar worden zij door degenen tot wie de normen zich richten ondanks het soms felle maatschappelijke debat, niet altijd als vanzelfsprekend na te leven aanvaard’. De werking van de doelstelling van onderhavig wetsvoorstel staat of valt bij de naleving van de wet door de verantwoordelijken.<sup>59</sup> Daarom geeft artikel 1.6 WNT de betrokken minister<sup>60</sup> de bevoegdheid om de wettelijke beloningsvoorschriften te handhaven. Een betaling in strijd met de wet geldt als onverschuldigd betaald en kan daarmee nooit eigendom worden van de topfunctionaris. Ter voorkoming van wetsontduiking is dat niet alleen het geval als een hoger dan toegestane betaling overeengekomen is, maar ook wanneer feitelijk meer wordt betaald dan geoorloofd is, terwijl op papier een bezoldiging is overeengekomen die voldoet aan de voorschriften.<sup>61</sup> In art. 1.7 WNT is de

---

<sup>56</sup> Alhoewel zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector worden gerekend, is het openbaarheidsregime toch op hen van toepassing verklaard. Zie MvT, p. 23.

<sup>57</sup> De Commissie Dijkstal heeft hier niet over geadviseerd in haar advies ‘Gewopt en gewogen’.

<sup>58</sup> Om aan kritiek van de Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens tegemoet te komen, motiveert het kabinet dit voornemen uitgebreid met verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM en een arrest van het HvJ EG (C-465/00), waaruit blijkt dat in de sfeer van inkomensopenbaarmaking Richtlijn 95/46 EG en het EVRM niet in de weg staan aan nationale regelgeving die openbaarmaking voorschrijft van het jaarinkomen van individuele personen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, mits dit noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen. Zie MvT, p. 33-34, p. 54.

<sup>59</sup> MvT, p. 38.

<sup>60</sup> De handhaving wordt opgedragen aan de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsveld waarop de instelling werkzaam is. Zo is bijv. de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk voor het agrarisch onderwijs, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het overig onderwijs.

<sup>61</sup> Partijen kunnen niet met een dadingsovereenkomst elkaar kwijten van terugbetaling van hetgeen boven de norm en derhalve onverschuldigd is betaald. Een dergelijke dadingsovereenkomst staat niet in de weg aan de last tot terugbetaling of de opeising cf. de art. 5.4 en 5.5. Zie MvT, p. 48.

rol van de accountant<sup>62</sup> bij de handhaving van de WNT geregeld. Hij moet zich bij de controle van de jaarrekening tevens een oordeel vormen over de naleving van de WNT. Alleen als de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en aan de wettelijke voorschriften voldoet, zal de accountant een goedkeurende verklaring afgeven (zie tevens art. 5.2).<sup>63</sup>

Er is gekozen voor handhaving door middel van bestuursrechtelijke herstelsancties (zie art. 5.4 en 5.5). Zo nodig met behulp van een last onder dwangsom<sup>64</sup> dient de betrokken minister de partijen te bewegen de gemaakte bezoldigingsafspraken te herzien en onjuiste betalingen terug te draaien. In het uiterste geval kunnen de onverschuldigde betalingen aan de topfunctionaris worden ontnomen.<sup>65</sup> Bij een herstelsanctie gaat het om beëindiging van een overtreding, het voorkomen van herhaling of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Er is dus geen punitief element beoogd, al kan de bestuursrechtelijke dwang wel zo ervaren worden. Juist door deze afgewogen handhavingscomponent toont het voorstel voor de WNT zijn toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie waarin de al dan niet wettelijk verankerde beloningscodes soms krachtig ogende bepalingen bevatten, die door hun ‘pas toe of leg uit (waarom) niet’ principe echter niet effectief afdwingbaar zijn. Het is opmerkelijk dat de Raad van State in zijn advies aan dit onmiskenbare mankement van zelfregulering voorbij gaat. Tevens kan met de handhavingsbepalingen in de WNT het argument worden gepareerd dat deze poging tot loonbeheersing van topinkomens geen betere kansen zou maken dan de topstructuur die destijds in 1981 is ingevoerd (zie paragraaf 2).<sup>66</sup>

#### 4. Motivering van de WNT

Het voorstel voor de WNT is uitvoerig toegelicht en gemotiveerd in de MvT. Wat betreft de achtergrond en de inhoudelijke details van het wetsvoorstel, heb ik hier al veelvuldig uit geput. In deze paragraaf ga ik alleen nog in op de wijze waarop het kabinet het doel, het middel (wetgeving in plaats van zelfregulering) en de verhouding van de WNT tot de collectieve en individuele contractsvrijheid verantwoordt.

##### *Doel van de wet en rechtvaardiging van de norm*

Volgens de MvT bij de WNT is het *doel* van dit wetsvoorstel drieledig. In de eerste plaats wordt met de WNT voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument voor normering en maximering. Het tweede doel betreft de afbakening van de instellingen en organisaties die tot de publieke en semipublieke sector behoren en de vaststelling wat dat betekent voor het bezoldigingsbeleid voor topfunctionarissen dat de bedoelde sectoren dienen te voeren. Het derde doel is het onmogelijk maken van de toekenning van bovenmatige bezoldigingen door instellingen in de publieke en semipublieke sectoren aan topfunctionarissen. Dit wordt bereikt doordat de wet beperkingen oplegt aan de bevoegdheid van deze instellingen om met de topfunctionaris bezoldigingen overeen te komen die uitgaan boven het voor die instelling geldende normbedrag. Ter *rechtvaardiging* voor de normering en maximering van de topbezoldigingen in de publieke en semipublieke sector, wijst het kabinet, in navolging van de Commissie Dijkstal, erop dat organisaties die een publieke taak hebben en die bekostigd worden met publiek geld, hun bestuurders evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant behoren te betalen. Om de normering van topinkomens te structureren is een wettelijke maatstaf nodig, die gevonden is in ‘het bezoldigingsmaximum’ (de Balkenendenorm) en een ‘sectorale bezoldigingsnorm’. Daarbij is

<sup>62</sup> Een registeraccountant of Accountant- Administratieconsulent als bedoeld in art. 2:393 lid 1 BW.

<sup>63</sup> Zie MvT, p. 36-37, p. 49. De bepalingen over de rol van de accountant waren eerst strenger maar zijn op advies van het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) bijgesteld. Zie MvT, p. 48.

<sup>64</sup> De last onder dwangsom zal op grond van artikel 5.4 lid 2, openbaar worden gemaakt.

<sup>65</sup> De door de minister opgeëiste bedragen vervallen in dat geval aan de Staat en worden – anders dan bij de uitvoering van de last onder dwangsom – niet geretourneerd aan de werkgever. Zie MvT, p. 38. De Raad van State is hier kritisch over. Zie Advies RvSt, onder 6.

<sup>66</sup> Advies RvSt, onder 3.

rekening gehouden met de wens om vacatures te vullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden.<sup>67</sup>

De Raad van State en de vooraf geconsulteerde organisaties onderschrijven deze rechtvaardiging, al mist de Raad een nadere motivering voor de Balkenendenorm als uitgangspunt. Er zou te weinig aandacht besteed zijn aan het onderscheid tussen politieke ambtsdragers en topfunctionarissen in de (semi)publieke sector.<sup>68</sup> Volgens filosoof Teun Dekker ontbreekt in het advies (van 2004) van de Commissie Dijkstal op dit punt een waardeoordeel. Waarom zou een minister niet meer moeten verdienen dan de Balkenendenorm? Waarom zou bij salarissen van politici een andere norm moeten gelden dan voor de marktsector? Hij vindt het argument dat de bekostiging uit publieke middelen komt, te mager. We geven immers ook miljarden uit aan bijvoorbeeld infrastructurele projecten.<sup>69</sup> Een inhoudelijke debat over de rechtvaardiging van de hoogte van de Balkenendenorm ontbreekt inderdaad tot nu toe. Is dat reden om het voorstel voor de WNT te verwerpen?

In mijn ogen niet. Hierbij geldt het motto: het betere is de vijand van het goede. Er is een maatschappelijke urgentie om paal en perk te stellen aan het almaar doorstijgen van topbeloningen. In combinatie met de al erg lange aanloop tot dit wetsvoorstel, moet daarom voorrang worden gegeven aan snelle parlementaire behandeling en invoering van de WNT. Dat het ministersalaris op zich als maatstaf kan dienen is voldoende gemotiveerd met verwijzing naar de zwaarte van de functie in verhouding tot de werkzaamheden van (overige) topfunctionarissen. Nu volgens de systematiek van de WNT het bezoldigingsmaximum elk jaar aangepast moet worden, kan afhankelijk van de uitkomst van een nog te voeren inhoudelijk debat over de juiste hoogte van de Balkenendenorm, de norm in de WNT eenvoudig worden bijgesteld. Het goede sluit dus in de toekomst het (eventueel) betere niet uit.

#### *Wettelijke regeling in plaats van zelfregulering*

Zoals bekend, heeft het kabinet tot nu toe de normering en eventuele maximering van topbeloningen overgelaten aan zelfregulering. De topinkomens in de (semi)publieke sector hebben zich over de afgelopen tien jaar gemiddeld genomen niet excessief ontwikkeld. Wel haalt het kabinet onderzoek van de Commissie Dijkstal aan waaruit een duidelijk opwaartse trend blijkt in het aantal topinkomens dat uitstijgt boven het ministersalaris. Ook blijkt dat zich incidenteel uitschieters voordoen en dat bij enkele organisaties zeer hoge salarissen worden toegekend. De normering in beloningscodes wordt vooral bij de woningbouwcorporaties en in de zorgsector regelmatig overschreden.<sup>70</sup> De belangrijkste motivering die het kabinet geeft voor de overstap naar een wettelijke regeling, is dan ook dat ‘de topfunctionarissen en hun werkgevers niet altijd blijken gaven van de op dit punt noodzakelijke terughoudendheid’.<sup>71</sup> Of in de woorden van Antoine Jacobs op de vraag waarom zo'n 2000 topverdieners in de (semi)publieke sector zich niet aan de Balkenendenorm houden: “Ze kunnen wel anders, maar ze willen niet”.<sup>72</sup> Volgens mij is daarmee voldoende gemotiveerd waarom zelfregulering niet afdoende is. Normoverschrijdend gedrag wordt er kennelijk niet mee voorkomen.

#### *Inbreuk van WNT op vrijheid van collectief onderhandelen*

---

<sup>67</sup> MvT p 7-8, Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 38.

<sup>68</sup> Zie Advies RvSt, onder punt 3.

<sup>69</sup> Zie ‘Geen goede argumenten voor Balkenende-norm, Intermediair, 8 dec. 2009. Onder verwijzing naar Singapore, waar politici marktconform worden betaald en Noorwegen, waar politici het slechtst betaald worden. Hij doet een drie jaar durend onderzoek naar de discussie over topinkomens in zeven landen.

<sup>70</sup> Zie MvT p. 10, 11; Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 137 (woningbouwcorporaties). De grootste overschrijdingen van de normen die via zelfregulering zijn vastgesteld, vinden plaats in de zorgsector: In 2008 verdient 19% van de zorgbestuurders meer dan 130% van het bruto ministersalaris.

<sup>71</sup> MvT, p. 9.

<sup>72</sup> In: Topsalaris publieke sector moeilijk te beteugelen, NRC 2 november 2010.

Ten aanzien van topfunctionarissen schrijft de WNT dwingendrechtelijk voor dat alleen bezoldiging beneden het voorgeschreven maximum overeengekomen mag worden. Dit geldt ook als een – eventueel toepasselijke - cao een hogere beloning mogelijk zou maken. Aan een dergelijke cao-afpraak kan een topfunctionaris in dat geval geen rechten ontlennen. Meteen al op pagina 1 van de MvT erkent het kabinet dat hiermee een eenmalige uitzondering gemaakt wordt op het primaat van de sociale partners inzake arbeidsvoorwaarden. Met de toevoeging ‘eenmalig’ hoopt het kabinet de vrees weg te nemen van de samenwerkende centrales overheidspersoneel (SCO) dat van de WNT precedentwerking uit gaat voor ingrijpen in collectieve onderhandelingen op andere punten. Het kabinet benadrukt verder dat zij aan het bezwaar van de SCO tegen een wettelijke normering van de bezoldiging van andere werknemers dan topfunctionarissen tegemoet is gekomen. Het principiële bezwaar van de SCO tegen de WNT wordt echter niet weggenomen. De SCO onderschrijven wel het doel van de WNT, maar zij vinden dat het middel daartoe, ook ten aanzien van werknemers die topfunctionaris zijn, de uitkomst van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners moet zijn.<sup>73</sup> Zij achten de WNT hooguit acceptabel in situaties waarin er geen sprake is van een cao of een op basis van bereikte overeenstemming vastgelegde rechtspositie regeling. Het kabinet handhaaft echter het uitgangspunt dat niet bij cao kan worden afgeweken van de WNT.<sup>74</sup>

Hiermee wordt afgeweken van het advies ‘normeren en waarderen’ waarin de Commissie Dijkstal juist wel het opnemen van een dergelijke clause bepleit, op basis van een analyse van Antoine Jacobs over de vraag of de regulering van (semi)publieke topinkomens de toets kan doorstaan van door Nederland aangegane internationaalrechtelijke verplichtingen op het terrein van de vrijheid van vakvereniging en de vrijheid tot collectief onderhandelen.<sup>75</sup> In deze analyse wordt het belang van de vraag allereerst in het juiste perspectief geplaatst. Het is namelijk een feit van algemene bekendheid dat topinkomens in de praktijk individueel uitonderhandeld worden en derhalve nooit onderwerp vormen van collectieve onderhandelingen. De wettelijke maximering van topinkomens zou er (theoretisch) toe kunnen leiden dat topfunctionarissen zich verenigen in een vakbond met als doel cao’s voor topinkomens af te sluiten. In dat geval zou het dwingendrechtelijk karakter van de WNT wel in botsing komen met de internationale normen op het vlak van de vakverenigingsvrijheid en de collectieve onderhandelingsvrijheid. De aanbevolen oplossing om de bezoldigingsbepalingen van de WNT driekwart dwingend recht te maken, past goed in het Nederlandse model van arbeidsverhoudingen dat gebaseerd is op vertrouwen tussen overheid en sociale partners.<sup>76</sup> Alleen al met het oog op de bestendiging van deze traditie, is het niet opnemen van een cao-clause in de WNT een gemiste kans.

### *Inbreuk van WNT op de individuele contractsvrijheid*

Aan de motivering van de beperking die de WNT inhoudt van de contractsvrijheid tussen de partijen die de bezoldiging overeenkomen, is in feite de gehele MvT gewijd. Het kabinet vat dit samen door te verwijzen naar het nagestreefde doel van een evenwichtige, maatschappelijk verantwoorde en niet exorbitante topbeloning in de publieke en semipublieke sector. Gelet op het onderzoek naar de steeds stijgende topinkomens en de uitschieters die zich hierbij voordoen, is voldoende gemotiveerd waarom de realisering van dit doel niet aan de individuele contractspartijen

---

<sup>73</sup> Dit sluit aan bij de opvatting van Fase in zijn proefschrift. Hij is een voorstander van krachtige bemoeienis van (maar niet het opleggen door) de overheid met de inkomenspolitiek. Deze zou er toe moeten leiden dat alle inkomens onder het bereik van een cao komen, of dat in ieder geval ‘c.a.o.-arbeidsvoorwaarden en niet c.a.o.-arbeidsvoorwaarden aan hetzelfde regime worden onderworpen. Zie W.J.P.M. Fase, Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland, diss. Tilburg, 1980, p. 484 e.v. Overigens waarschuwde hij tegen de opvatting dat maximering van inkomens mogelijk zou zijn en dat de door hem bepleite, alle inkomens omvattende inkomenspolitiek zonder meer tot rechtvaardiger inkomensverhoudingen zou leiden.

<sup>74</sup> Zie MvT p 1, 11, 40-41.

<sup>75</sup> Genoemd worden art. 22 IVBPR, art. 8 IVESCR, ILO-Conventies 87 en 98, art. 5 en 6 ESH, art. 11 EVRM en art. 28 Handvest grondrechten EU.

<sup>76</sup> Zie advies ‘normeren en waarderen’, p. 29-30.

kan worden overgelaten.<sup>77</sup> Naar de vraag wat de gevolgen moeten zijn van de WNT voor bestaande overeenkomsten, is extern onderzoek verricht.<sup>78</sup> De uitkomst hiervan is dat overgangsrecht nodig is om strijdigheid met het in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM neergelegde recht op ongestoord genot van eigendom te voorkomen. Beoogd artikel 7.4 WNT bepaalt dat de bezoldigingsnormen van de WNT alleen van toepassing zijn op nieuwe contracten en aanstellingsbesluiten. Voor de oude contracten geldt dat de te hoge bezoldiging bevroren moet worden tenzij de wijze van verhoging eveneens voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is overeengekomen. Een zelfde regeling geldt voor de situatie dat een bepaalde organisatie in een later stadium aan de personele werkingssfeer van de WNT wordt toegevoegd. Ook dan worden bestaande afspraken in beginsel gerespecteerd.<sup>79</sup>

## 5 Waardering van de WNT

De vraag of een wettelijk maximumloon voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector juridisch houdbaar en maatschappelijk wenselijk is, heb ik hierboven tussen de regels door al positief beantwoord. Ook zonder het advieswerk van de Commissie Dijkstal zou het niet moeilijk geweest zijn om de maatschappelijke urgentie van een norm voor topinkomens te onderkennen. De media bieden hiervan een overstelpend aanbod van bewijs. De Commissie heeft echter nader onderbouwd waarom een 'maximumloon' maatschappelijk wenselijk is specifiek met betrekking tot de (semi)publieke sector en op welke wettelijke maatstaf de normering en maximering kan rusten. Een wettelijke normering is gerechtvaardigd nu zelfregulering niet het maatschappelijk gewenste matigende effect heeft gehad.

Wat betreft de juridische houdbaarheid van de WNT, moet het kabinet wel uitkijken dat het zijn hand niet overspeelt. Over het geheel genomen ligt er een goed doordacht en gemotiveerd wetsvoorstel. Maar juist op enkele onderdelen die niet op het advies van de Commissie Dijkstal zijn gebaseerd (zoals de openbaarmaking op naam)<sup>80</sup> of daarvan afwijken (geen uitzondering voor normering via de cao), is gefundeerde kritiek mogelijk. Deze punten wegen weliswaar niet op tegen het belang dat met dit wetsvoorstel gemoeid is, maar dat betekent niet per se dat het parlement dan maar water bij de wijn moet doen. Het kabinet kan net zo goed soepelheid betonen door het wetsvoorstel op deze onderdelen aan te passen. De kern van het wetsvoorstel zal er niet door worden aangetast. Of de WNT effectief zal zijn, moet worden afgewacht, maar aan het handhavingsinstrumentarium hoeft het niet te liggen. De grootste bedreiging voor de effectiviteit van de WNT ligt in de 'aanpalende' arbeidsmarkt in de private sector. De WNT vaccineert weliswaar de (semi)publieke sector tegen verdergaande besmetting met de hardnekkige 'graai-ziekte' onder topfunctionarissen, maar is machteloos tegen de oorzaak ervan.

## 6 Een WNT in de private sector?

Het probleem waarvoor de WNT een oplossing beoogt te vinden, heeft een oorzaak die buiten haar bereik ligt; de hoge vaste en variabele beloningen, toeslagen en vertrekregelingen in de top van het bedrijfsleven. Toen Antoine Jacobs in 1986 hoogleraar werd, was de bovengemiddelde stijging van inkomens aan de bovenkant van de arbeidsmarkt nog een nieuw fenomeen in Nederland. Volgens statistieken van de Volkskrant waarin de nadruk ligt op het bedrijfsleven, maar waarin ook de semi-

---

<sup>77</sup> Zie MvT, p. 34.

<sup>78</sup> Zie bijlage bij de MvT: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009.

<sup>79</sup> Zie MvT, p. 34-36 en bijlage bij de MvT: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009.

<sup>80</sup> En de in deze bijdrage niet nader behandelde, maar bekritiseerbare aftopping van de ontslagvergoeding tot € 75.000.

publieke sector is meegenomen, liep het bestuurderssalaris tussen 1983 en 2007 gemiddeld elk jaar met 7,2 procent op:<sup>81</sup>

‘Het modale inkomen steeg in dezelfde periode jaarlijks met 2,3 procent naar 30 duizend euro. Als de doorsnowerknemer dezelfde salarisstijging had gekend als aan de top, zou het modale inkomen nu 91 duizend euro bedragen. (...) Waar een directeur midden jaren tachtig gemiddeld 16 keer een modaal inkomen verdiende, is dat in 2007 opgelopen naar 44 keer modaal. Het gemiddelde directeurssalaris van de honderd best verdienende bedrijven steeg in 25 jaar van 225 duizend euro naar 1,3 miljoen euro, een stijging van 600 procent. (...) Bij de 25 best verdienende bedrijven van Nederland is het salaris nog sneller opgelopen. Een directeur zag het salaris in die periode verzevenvoudigen en verdient inmiddels 94 keer modaal. Van de bestuursvoorzitters die nu nog in functie zijn, verdiende in 2007 topbestuurder Jeroen van der Veer met 9,4 miljoen euro het meeste geld. Zijn inkomen bedraagt 314 keer een modaal jaarsalaris.’<sup>82</sup>

De kans is groot dat de WNT op termijn onder druk zal komen te staan als de kloof tussen de ‘Balkenendenorm’ en de topinkomens in het bedrijfsleven niet kleiner wordt. Als de beloningsverschillen gelijk blijven of zelfs groter worden, dan leidt dat er op zijn minst toe dat politieke en wellicht ook ambtelijke functies (nog meer) gaan fungeren als springplank naar lucratievere functies in het bedrijfsleven.<sup>83</sup> Over de wenselijkheid daarvan valt te twisten. Voor het aanpakken van de vaak als excessief bestempelde inkomens van de ‘topmanagerskaste’ in het bedrijfsleven bestaat een minstens even groot maatschappelijk draagvlak als voor de WNT. En de urgentie om ‘iets te doen’ is na de omslag van de economie tengevolge van de kredietcrisis alleen maar toegenomen. Toen is immers de standaardverdediging dat de hoge salarissen gerechtvaardigd kunnen worden door goede bedrijfsresultaten op soms schokkende wijze onderuit gehaald. Echt electoraal garen kunnen politici dus spinnen als zij de ‘graaiziekte’ bij de wortel aanpakken door de instelling van een wettelijke maximumbezoldiging (net als bij de WNT met in begrip van de verschillende beloningsonderdelen) voor topfunctionarissen in de private sector voor te stellen.<sup>84</sup> Dit heeft als niet te onderschatten voordeel dat het standaardbezwaar van ‘Jan met de pet’ tegen beleidsvoorstellen die zijn eigen portemonnee of baan zekerheid raken dan fors aan kracht inboet.<sup>85</sup>

Helaas is dit eenvoudiger gezegd dan gedaan. Een WNT in de private sector kan niet gerechtvaardigd worden met de verwijzing naar het salaris van de minister-president van het bedrijfsleven. Er is dus geen maatstaf voorhanden waaraan een wettelijke maximumnorm kan worden opgehangen. Met de beloning van topfunctionarissen in de marktsector zijn ook geen (directe!) publieke middelen gemoeid, noch behartigen zij in hun functie vaak publieke belangen of wettelijke taken. Afgezien van de ook in de marktsector nogal eens falende zelfregulering, gaan de argumenten die ten grondslag lagen aan het besproken voorstel voor de WNT in de (semi)publieke sector hier dus niet op. Er valt niet te ontkomen aan het vellen van een inhoudelijk waardeoordeel over (de hoogte van) een maximumloon. Dat is een moeilijke kwestie waarbij het niet alleen gaat

---

<sup>81</sup> Hierin zijn basissalaris, bonus, pensioen en eventuele vertrekpremies verdisconteerd. De Volkskrant telt toegewezen aandelen en opties pas op bij het inkomen als iemand deze daadwerkelijk incasseert. Zie topsalaris.volkskrant.nl. De Vereniging van Effectenbezitters (VEB) hanteert op zijn site [www.bestuursvoorzitter.nl](http://www.bestuursvoorzitter.nl) een andere aanpak en telt deze beloningsvorm al op bij het inkomen als bestuurders deze in het vooruitzicht wordt gesteld.

<sup>82</sup> Volkskrant, Salariskloof top-werkvloer verdrievoudigd, 17-05-2008, zie:

<http://topsalaris.volkskrant.nl/artikel.php?id=125>

<sup>83</sup> Voor zover politici hiermee hun publieke kennis en netwerk ‘cashen’ zijn hieraan ethische problemen verbonden. Zie naar aanleiding van de overstap van Balkenende naar Ernst & Young en van Wouter Bos naar KPMG, de opinie van Michel van Hulten, ‘Adresboekje politici geen handelswaar’, NRC 3 februari 2011.

<sup>84</sup> Toenmalig minister Bos opperde in 2007 de instelling van een salarisplafond per bedrijf door ondernemingsraad en Raad van Commissarissen. In een reactie stelde Donner, destijds minister van SZW, dat fiscale maatregelen en verboden in elk geval niet werken: De topsalarissen in het bedrijfsleven laten zich lastig aanpakken. Zie Trouw, 11 sept 2007.

<sup>85</sup> Zie de lezersreacties op het krantenbericht in de voorgaande noot (o.a.: ‘Dan moet hij ook niet moeilijk doen (bijvoorbeeld over de verslechterde Nederlandse concurrentiepositie) als de vakbonden met forse looneisen komen. Dat is het logische gevolg van het graaien aan de top; ‘Nee, niet aanpakken, maar wel de ontslagregels versoepelen voor minder betaalden’). Zie <http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article1681582.ece/>.

om de (on)mogelijkheid om aan te geven wat een rechtvaardige (top)beloning is, maar ook om de vraag wat als rechtvaardig gevoeld wordt.

Met betrekking tot het eerste aspect is het de vraag of er een inhoudelijke rechtvaardiging te vinden is voor een wettelijk maximumloon. Zijn er argumenten voorhanden zoals voor het wettelijk minimumloon (namelijk dat je er van moet kunnen leven)? Levenbach maakt onderscheid tussen loon-naar-prestatie en loon-naar-behoefte en stelt dat de vraag niet zou moeten luiden ‘welke van deze beginselen steeds’, maar ‘in hoeverre elk?’<sup>86</sup> Kan deze succesvolle insteek ter verantwoording van een minimumloon ook gebruikt worden ter onderbouwing van een maximumloon? Dat zou nader onderzocht moeten worden, waarbij behalve historisch onderzoek naar een sociaal rechtvaardig loon (te beginnen bij de pauselijke encycliek *Rerum Novarum* uit 1891), ook onderzoek uit andere disciplines van pas kan komen. Zo laat onderzoek op het gebied van motivatietheorieën zien dat geld boven een bepaald inkomensniveau een ondergeschikte rol speelt als motivator. Het lijkt vooral te gaan om winnen: een hogere beloning is dan de maatstaf waaruit blijkt dat je beter presteert dan degenen die minder krijgen.<sup>87</sup> Als dat juist is, dan is er een ‘natuurlijke’ limiet aan het nut van loon-naar-prestatie; de wedstrijd zou voortgezet kunnen worden met een andere prestatie maatstaf.<sup>88</sup> Er zijn ook aanwijzingen dat er ‘een relatie is tussen de toenemende beloningsarrangementen en de afnemende binding met het concern’.<sup>89</sup> Sennett zoekt de oorzaak van de ‘behoefte’ van topmanagers naar hoge salarissen, entreepremies, gouden handdrukken en bonusregelingen vooral als middelen om hun angst voor ontslag, statusverlies en (relatieve) verarming te bezweren. De toegenomen baanonzekerheid in het nieuwe ‘karakterverretende’ kapitalisme met zijn nadruk op het creëren van maximale aandeelhouderswaarde als hoogste (korte termijn) goed, wordt bezworen door zo snel mogelijk financiële onafhankelijkheid te bereiken.<sup>90</sup> Zo bezien zou er wellicht meer baanonzekerheid moeten komen voor deze doelgroep, om te komen tot matiging van het ‘loon-naar-behoefte’.<sup>91</sup>

Dan het tweede aspect: wat wordt als rechtvaardig gevoeld? Aannemelijk is in elk geval dat mensen een te scheve verdeling van inkomens onrechtvaardig vinden.<sup>92</sup> Maar hoe moet bepaald worden waar het omslagpunt ligt? Vaak wordt niet gepleit voor een vaste maximumbeloning maar voor een vaste verhouding tussen de hoogste beloning en de laagste beloning in een bedrijf, sector of zelfs land. Zo wil de FNV voor topinkomens ‘Factor 20’: het hoogste salaris binnen een bedrijf mag niet meer dan 20 keer zo hoog zijn als het laagste.<sup>93</sup> Wat daar boven uitgaat, zou dan als normoverschrijdend moeten worden aangemerkt. Het streven naar meer inkomensgelijkheid kan ook onderbouwd worden met sociaal-economische argumenten. Wilkinson en Pickett halen een grote hoeveelheid statistisch onderzoek aan waaruit zou blijken dat in de rijkste twintig landen het

---

<sup>86</sup> Zie M.G. Levenbach, ‘Rechtvaardig arbeidsloon’ (1938), in: Levenbach, *Arbeidsrecht*, een bundel opstellen, Alphen a/d Rijn, 1951, p. 179.

<sup>87</sup> Zie Fons Naus, *Geld, arbeidsmoraal en eigenwaarde: Een beschouwing over oorzaken en gevolgen van beloningen van topbestuurders*. *Goed bestuur*, 2005, p. 18-23 en: Top heeft gebrekkig zelfbeeld, 6 nov. 2008, via [www.topsalaris.nl](http://www.topsalaris.nl). Zie in dit verband ook de ‘inside story’ van Kilian Wawoe, *Bonus. Een Nederlandse bankier vertelt*, Amsterdam, De bezige bij 2010.

<sup>88</sup> Daarbij zou het tevens helpen als afscheid werd genomen van het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde als voornaamste doel van de bestuurder. Zie o.a. het pleidooi van Ha-Joon Chang, in zijn boek *23 dingen die ze je niet vertellen over het kapitalisme*. Nieuw Amsterdam 2010.

<sup>89</sup> Zie bijv. L. Sprengers, *Veni, vidi, foetsie. Een beschouwing over de rol van de ondernemingsraad bij het ontslag van de bestuurder*, in: Houwerzijl/Peters (red.), *Exit: onderneming, werknemer en het einde van de dienstbetrekking*, p. 317.

<sup>90</sup> Zie Richard Sennett, *The corrosion of character*, 1998. Zie hierover ook Marcel Metze, *De graaicultuur. Geen reden tot zelfbeheersing*, *De Groene Amsterdammer* 6 mei 2010.

<sup>91</sup> Daarvoor pleit Ha-Joon Chang, in zijn boek *23 dingen die ze je niet vertellen over het kapitalisme*. Nieuw Amsterdam 2010.

<sup>92</sup> Zie onderzoek ITS ‘opvattingen van Nederlanders over luxe en decadentie’, 23 mei 2008. Vooral de hoge topinkomens voor bestuurders roepen veel weerstand op: vier van de vijf Nederlanders keuren dit af.

<sup>93</sup> Zie arbeidsvoorwaardennota 2011. Tevens wil de FNV dat ook hogere inkomensgroepen in de marktsectoren (weer) onder de cao gaan vallen en beloond worden volgens de cao. Dat aspect laat ik hier rusten.



welzijn van de burgers niet samenhangt met de toename van het BNP, maar met de mate van inkomensongelijkheid. Hoe hoger de inkomensongelijkheid, hoe meer problemen als obesitas, tienerzwangerschappen en geweld en hoe lager de *algemene* levensverwachting. Interessant is dat de onderzoekers het idee weerleggen dat alleen de armste groepen deze problemen ondervinden. Volgens de onderzoekers hebben alle inkomensgroepen, zelfs de topinkomens, last van de nadelen van sociale ongelijkheid en daarom is er een gezamenlijk maatschappelijk en sociaal-economisch belang bij minder inkomensongelijkheid.<sup>94</sup>

Meer dan een aanzet tot de te voeren inhoudelijke discussie over de wenselijkheid van een WNT voor de private sector heb ik hier niet kunnen geven. Er zijn uiteraard nog veel meer relevante gezichtspunten, zoals het belang van de onderneming en haar 'stakeholders' bij terugdringing van excessieve beloningsvormen. Hopelijk blijft Antoine Jacobs in welke toekomstige (top)functie dan ook betrokken bij het voeren en aanzwengelen van deze discussie. Het terugdringen van de scheefgroei in de topinkomens in het bedrijfsleven belooft een zaak van lange adem te worden. Misschien is na een 25 jarige stijging, ook een kwart eeuw nodig voor de daling tot een maatschappelijk betamelijk niveau. Terwijl de discussie gevoerd wordt, moeten we het daarbij voorlopig hebben van (liefst ook internationale en Europese) zelfregulering. Niet alleen omdat de inhoudelijke rechtvaardiging moeilijker is dan bij de WNT, maar ook omdat Nederlandse bedrijven bij een wettelijke maximumnorm zouden kunnen kiezen voor een buitenlandse rechtsvorm, zodat het Nederlandse recht niet meer op hen van toepassing is. De huidige belonings-, integriteits- en personeelsbeleidcodes bieden nog vele mogelijkheden tot aanscherping en uitbreiding. Zo kan gedacht worden aan een gebod van open (internationale) werving. Antoine Jacobs: "Voor je het weet, meldt zich een gepensioneerd Nobelprijswinnaar of een talent uit India. Pas als niemand reageert, bied je een hoger salaris."<sup>95</sup> Maar ook schoonmaakmiddelen schijnen effectief te zijn tegen 'graaizucht'. Mensen zouden er properder en sociaal zuiverder gedachten van krijgen waardoor ze minder uit zijn op eigen belang.<sup>96</sup> Een vleugje allesreiniger in de board-room kan wonderen verrichten! En baat het niet dan schaadt het niet (en dat is meer dan van topbeloningen gezegd kan worden).

---

<sup>94</sup> Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Spirit Level*, Allen Lane 2010.

<sup>95</sup> Zie interview NRC 24 januari 2009, a.w. noot 3.

<sup>96</sup> Zie *Psychologie* magazine januari 2011.