



ADVIES Nr 21 / 2007 van 23 mei 2007

O. Ref. : A / 2007 / 020

BETREFT : Advies over de door de Vlaamse Regering goedgekeurde nota met betrekking tot een verhoogde openbaarheid van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna 'Wet Verwerking Persoonsgegevens'), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het dringend verzoek om advies van de Vlaams Minister van Bestuurszaken; Buitenlands beleid, Media en Toerisme, ontvangen op de Commissie op datum van 8 mei 2007;

Gelet op het verslag van de heer F. ROBBEN;

Brengt op 23 mei 2007 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. De Vlaamse Regering keurde op voorstel van de adviesaanvrager op 27 april 2007 een nota goed met betrekking tot een verhoogde openbaarheid van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid.
2. De Vlaamse Regering belastte de adviesaanvrager ermee het advies van de Commissie te vragen over de werkwijze bij het openbaar maken van gegevens en het verhogen van de openbaarheid van het beloningsbeleid zoals beschreven in de nota.
3. De nota, die later in een rondzendbrief zal gegoten worden, strekt ertoe tot een verhoogde openbaarheid te komen rond het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid. Ze bevat richtlijnen die betrekking hebben op :
 - een toegankelijke communicatie over het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid;
 - de openbaarheid van publiekgefinancierde topsalarissen;
 - de transparantie rond de toekenning van prestatietoelagen, de projectleidertoeelage en de toelage 'beperkt leiding geven';
 - de archivering van de arbeidsvoorwaarden.

II. CONTEXT

4. Historisch gezien kenmerkt de overheid zich door een grote transparantie op dit vlak doordat de salarisschalen van alle functies en graden, van hoog tot laag, worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Iedereen kan hiervan in theorie kennis nemen.
5. In de praktijk is het voor een burger echter niet zo evident om in dit alles een goed inzicht te krijgen.
6. Niet alleen is het zo dat niet elke burger het Belgisch Staatsblad elke dag raadpleegt; het is ook niet vanzelfsprekend om een volledig beeld te krijgen van de beloningssituatie voor de diverse functies. Allerhande wijzigende besluiten maken het de burger niet gemakkelijk om in de teksten zijn weg te vinden.
7. Bovendien zijn de vele componenten van het beloningsbeleid verspreid over meerdere bronnen en teksten : de 'gewone' salarisschalen geven maar een gedeeltelijk beeld en zijn technisch uitgedrukt (o.a. omdat de bedragen 'aan 100 %' zijn uitgedrukt en nog moeten worden vermenigvuldigd met een verhogingscoëfficiënt), terwijl daarnaast nog allerlei toelagen en vergoedingen bestaan die niet gemakkelijk te vinden en te doorgronden zijn.
8. Tenslotte is het zo dat de beloningsvoorwaarden van een (groeiend) aantal functies niet gemakkelijk na te trekken vallen.
9. Zo worden de 'gewone' (statutaire) salarisschalen en de vergoedingen en toelagen gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, maar wordt de beloning voor de contractuele functies die buiten de normale schalen vallen op geen enkele wijze bekend gemaakt.
10. Dit alles heeft tot gevolg dat het oorspronkelijke gewilde transparantieniveau niet meer bereikt wordt.

11. Publieke verantwoording en openbaarheid zijn voor een overheid van cruciaal belang wil ze het vertrouwen van de burger blijven genieten. De Vlaamse belastingsbetaler is immers als het ware de aandeelhouder van de Vlaamse overheid. Een verhoogde openbaarheid schept de nodige legitimiteit voor de overheid om eenzijdige maatregelen te nemen en een beleid te voeren dat directe of indirecte gevolgen heeft voor elke burger, onderneming of maatschappelijke organisatie.

12. Het is daarom de bedoeling om de transparantie te herstellen en de burger die wil weten hoe de functies binnen de Vlaamse overheid worden vergoed op een klantvriendelijke manier wegwijs te maken.

13. Daarbij moet een goed evenwicht gevonden worden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds en de vraag naar transparantie vanwege de samenleving anderzijds.

14. De nota onderscheidt drie verschillende niveaus van transparantie. Deze niveaus worden hierna besproken en telkens van enige commentaar voorzien.

III. ONDERZOEK

Openbaarheid niveau 1

15. Dit niveau betreft de externe openbaarheid voor iedereen van het beloningsbeleid en de publiekgefinancierde topsalarissen via een bekendmaking op het internet zodat elke burger op efficiënte wijze toegang krijgt tot bepaalde informatie.

Bekendmaking van het beloningsbeleid

16. De gegevens op de website van de Vlaamse overheid zullen onder meer bestaan uit:

- een toegankelijke communicatie van het beloningsbeleid bij de Vlaamse overheid (salarisschalen, toelagen, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden zoals het wagenreglement, sociale voordelen, enzovoort);
- de openbaarmaking van de publiekgefinancierde topsalarissen volgens nader omschreven modaliteiten;
- de werking, de opdracht en de samenstelling van het remuneratiecomité van de Vlaamse overheid¹.

Bekendmaking van de publiekgefinancierde topsalarissen

17. Per functie uit het top- en middenkader, met inbegrip van sommige (hooggekwalificeerde) contractuele functies, waarvoor de arbeidsvoorwaarden individueel worden onderhandeld, zal de volgende informatie worden gepubliceerd op het net:

- salarisband;
- minimum- en maximumbedrag van de salarisband (bruto aan de liquidatiecoëfficiënt zoals die van toepassing is bij de openbaarmaking);
- functieklassering en bedrag mandaattoelage (indien van toepassing);
- berekeningsformule bruto vakantiegeld (altijd 92% van het maandsalaris);

¹ Er zal naar analogie met de principes van de Belgische Corporate Governance Code een remuneratiecomité voor de Vlaamse overheid worden opgericht met als taak zich te buigen over het beloningsbeleid van onder meer het top- en middenkader met inbegrip van de contractuele personeelsleden waarvoor over de arbeidsvoorwaarden individueel wordt onderhandeld.

- berekeningsformule bruto eindejaarstoelage (nu 53% van het maandsalaris);
- idem voor andere vaste toelagen die aan de functie gebonden zijn (indien van toepassing);
- bereik variabel inkomen (managementtoelage, 0 tot 20% van het jaarsalaris + de mandaattoelage).

18. Het is dus niet de bedoeling om het exacte salaris van de met naam vernoemde titularis van dergelijke functie bekend te maken.

Commentaar van de Commissie

Inzake de bekendmaking van het beloningsbeleid

19. De Commissie heeft geen opmerkingen. Er is geen bezwaar tegen het toegankelijk communiceren op het internet van het algemene beloningsbeleid van de Vlaamse overheid zodat de Vlaamse ambtenaren hun loopbaan beter kunnen plannen en externen duidelijkheid krijgen over wat ze financieel mogen verwachten van een betrekking bij de Vlaamse overheid op de verschillende niveaus. Eén en ander kan geduid worden als actieve openbaarheid van bestuur.

Inzake de openbaarmaking van de publiekgefinancierde topsalarissen

20. Voor statutaire personeelsleden worden de salarisschalen, vergoedingen en toelagen, veelal verspreid over meerdere bronnen en teksten, nu reeds gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

21. Per statutaire functie van het top en middenkaderniveau zal die informatie thans geconcentreerd op de website van de Vlaamse overheid worden geplaatst : salarisband, maar ook andere direct financiële voordelen, zoals mandaattoelage, vakantiegeld, eindejaarstoelage, aangevuld met summiere informatie over het statuut, de functieklasse, het dienstverband.

22. De Commissie heeft uiteraard geen bezwaar. Er wordt immers geen specifieke salarisinformatie over individuele, met naam vernoemde personen openbaar gemaakt.

23. De Commissie heeft geen bezwaar dat de bezoldiging die het gevolg is van contractonderhandelingen onder dezelfde modaliteiten zou worden bekendgemaakt.

24. De Commissie heeft verder geen bezwaar dat er op de internetsite een berekeningsprogramma wordt opgenomen waarbij een burger op anonieme wijze een functie en anciënniteit aanduidt en als resultaat informatie krijgt over de beloningsvoorwaarden voor een bepaalde functie bij een bepaalde anciënniteit.

25. De Commissie heeft ten slotte geen bezwaar dat een module wordt toegevoegd waarbij de gebruiker bruto-bedragen naar netto-bedragen kan omrekenen.

Openbaarheid niveau 2

26. Dit niveau betreft de interne openbaarheid voor iedereen op organisatieniveau binnen de Vlaamse overheid van de prestatietoelage, de projectleidertoelage en de toelage beperkt leiding geven (hierna verder toelage genoemd).

27. Jaarlijks wordt voor iedereen op organisatieniveau binnen de Vlaamse overheid een naamlijst ter beschikking gesteld van de personen binnen de Vlaamse overheid aan wie een toelage werd toegekend.

28. De lijst vermeldt, naast de namen, de grootte van de toelage uitgedrukt in een percentage van het bruto jaarsalaris. Per individu worden dus geen individuele bedragen vrijgegeven.

29. De mogelijkheid om de naamlijst te raadplegen wordt jaarlijks opnieuw herinnerd. Het communicatiemiddel (mail, intranet, extranet, 13, Snelinfo en dergelijke) dient ervoor te zorgen dat iedereen wordt bereikt.

30. Personeelsleden die verdere informatie wensen over de motivering van de toekenning van een toelage aan een personeelslid binnen hun entiteit kunnen daarvoor terecht bij hun leidende ambtenaar (of gedelegeerde) via inzage in het document op basis waarvan de toelage werd toegekend. Het gaat niet over de inzage in het evaluatieverslag van de betrokkene, dat niet wordt bekendgemaakt.

31. Personeelsleden die verdere informatie wensen over de motivering van de toekenning van een toelage aan een personeelslid buiten hun entiteit dienen hun persoonlijk belang aan te tonen indien zij verdere informatie wensen over de motivering van de toekenning van toelagen.

Commentaar van de Commissie

32. Het gradueel onderscheid dat in de nota wordt gemaakt tussen de inzage in de namenlijst enerzijds en de inzage in het document op basis waarvan een toelage werd toegekend anderzijds, beschouwt de Commissie als een uiting van proportionaliteit, en is, op zich, een goede zaak.

Inzage in de namenlijst

33. Gelet op de finaliteit van de interne bekendmaking van deze persoonsgegevens - om redenen van interne billijkheid en objectivering wordt ernaar gestreefd het vertrouwen van de personeelsleden te krijgen, te behouden en te versterken door meer openheid te creëren rond het toekennen van toelagen - verzet de Commissie zich niet tegen een jaarlijkse bekendmaking van de bedoelde naamlijst onder de personeelsleden van eenzelfde entiteit. De grootte van de toelage zal worden uitgedrukt in een percentage van het bruto jaarsalaris van de betrokkene. Per individu worden dus geen specifieke bedragen vrijgegeven.

34. Wel heeft de Commissie bedenkingen bij het feit dat personeelsleden van entiteit x inzage zouden kunnen krijgen in de namenlijst van entiteit y. De interne bekendmaking van de namenlijst zou dus beperkt moeten worden per entiteit. De toegang tot de namenlijst zou bovendien moeten worden beveiligd door een toegangscontrolesysteem dat vermijdt dat o.a. personen buiten de entiteit toegang zouden krijgen tot de namenlijst. Toegangen zouden ook moeten worden gelogd.

Inzage document op basis waarvan een toelage werd toegekend

35. Het document op basis waarvan een toelage werd toegekend aan een individueel personeelslid bevat niet alleen persoonsgegevens in de zin van de Wet Verwerking Persoonsgegevens, maar ook informatie van persoonlijke aard in de zin van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur².

36. Het is evident dat dergelijke persoonsgebonden informatie niet zomaar toegankelijk kan worden gemaakt voor derden, zelfs niet op het niveau van de eigen entiteit.

37. De Commissie stelt evenwel vast dat er in de nota sprake is van een (theoretisch) ruime interne openbaarheid van deze documenten: de inzagemogelijkheid ervan wordt principieel mogelijk gemaakt voor alle personeelsleden binnen en, mits bewijs van een belang, ook buiten de entiteit. De Commissie vermoedt dat de voorgestelde inzage in de documenten op basis waarvan een toelage wordt toegekend tot doel heeft om een controle mogelijk te maken op de correcte en intern billijke toepassing van de regeling terzake, mits bewijs van een belang. De Commissie is echter van oordeel dat met een degelijk systeem van interne controle en interne audit dezelfde doelstelling kan worden bereikt, met minder schending van de persoonlijke levenssfeer van de

² Informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon (artikel 3, 6° openbaarheidsdecreet).

betrokkenen. De Commissie stelt dan ook voor om de documenten op basis waarvan een toelage wordt toegekend in principe niet toegankelijk te maken voor andere personeelsleden of derden.

38. Indien de adviesaanvrager desondanks zou vasthouden aan een zekere inzage in de bewuste documenten door andere personeelsleden, is de Commissie van oordeel dat door het betrokken personeelslid minstens steeds een concreet belang moet worden aangetoond. Kennelijk moet dit belang volgens het huidige voorstel enkel worden aangetoond door personeelsleden buiten dezelfde entiteit. Er wordt blijkbaar als het ware vermoed dat personen binnen dezelfde entiteit een belang hebben elkaars document op basis waarvan een toelage werd toegekend in te zien.

39. Het document op basis waarvan een toelage wordt toegekend lijkt de Commissie immers, zoals eerder gesteld, informatie van persoonlijke aard te bevatten in de zin van het openbaarheidsdecreet. Voor de openbaarmaking van dergelijke informatie moet de aanvrager aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door de informatie, de beslissing waarop de informatie betrekking heeft, of de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld (art. 17 § 2, tweede lid van het openbaarheidsdecreet).

40. De Commissie maakt ten slotte voorbehoud waar de adviesaanvrager stelt dat de nota op het vlak van openbaarheid niveau 2 slechts een algemeen en minimaal kader aangeeft, doch de entiteiten van de Vlaamse overheid nog steeds kunnen beslissen hierin verder te gaan.

41. Indien daarmee wordt bedoeld dat entiteiten de regels van de nota inzake de toegankelijkheid van de namenlijsten en de inzage in de documenten op basis waarvan een toelage wordt gemotiveerd en toegekend nog zouden mogen versoepelen, verzet de Commissie zich formeel tegen dergelijke aanpak, aangezien de nota nu reeds te ver gaat in de ogen van de Commissie.

Openbaarheid niveau 3

42. Andere beloningscomponenten dan deze die in openbaarheidsniveau 1 en 2 zijn vermeld, worden niet extern of intern bekendgemaakt, maar zullen wel worden gearchiveerd en geactualiseerd in het departement bestuurszaken.

43. Het betreft samen dus zowel de statutair verankerde arbeidsvoorwaarden als andere elementen uit het beloningspakket (zoals gsm-gebruik, pensioenvorming, dienstwagen, representatievergoedingen en dergelijke) waarover al dan niet individueel werd onderhandeld. Arbeidsovereenkomsten (en de bijvoegsels) dienen daarom aan het departement bestuurszaken te worden bezorgd.

44. De dossierbehandelaars op het departement bestuurszaken hebben een plicht tot geheimhouding en vertrouwelijke behandeling van deze informatie.

45. Via een volledig overzicht op de totale verloning van de personeelsleden van de Vlaamse overheid kan een coherent beloningsbeleid worden uitgewerkt waarin interne billijkheid wordt nagestreefd.

46. Binnen het departement bestuurszaken wordt de algemene beloningspolitiek voor de Vlaamse overheid opgevolgd. Om doelmatige beleidsvoorstellen te kunnen formuleren en de Vlaamse minister bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling hierbij te kunnen adviseren wordt het noodzakelijk geacht dat alle arbeidsvoorwaarden van personeelsleden op een centrale locatie bekend zijn (of kunnen berekend worden) en worden gearchiveerd.

Commentaar van de Commissie

47. Afgaand op de in de nota omschreven finaliteit (formuleren van beleidsvoorstellen), vraagt de Commissie zich af of een archivering van de individuele arbeidsvoorwaarden van de top- en

middenkaderfuncties door het departement bestuurszaken wel nodig is. Loutere beleidsgerichte toepassingen behoeven immers geen identificatie van personen.

48. Indien beleidsondersteuning het enige doeleinde is dat de adviesaanvrager met de individuele archivering beoogt, is de Commissie van oordeel dat op een centrale wijze geen geïdentificeerde persoonsinformatie moet worden verwerkt, maar kan worden volstaan met gecodeerde of anonieme informatie.

49. De Commissie zou het derhalve beschouwen in strijd met artikel 4 Wet Verwerking Persoonsgegevens (proportionaliteitsbeginsel) dat voor een dergelijke niet persoonsgerichte toepassing - deze waarbij het departement bestuurszaken geen rechtstreeks contact behoeft met de betrokkenen of die niet rechtstreeks het optreden van het departement vereist ten opzichte van de individuele betrokkenen - hen betreffende persoonsgegevens niettemin zouden worden gearhiveerd op het departement bestuurszaken.

OM DEZE REDENEN,

De Commissie,

Brengt een gunstig advies uit over de nota op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de opmerkingen, inzonderheid met de punten 34, 36 t.e.m. 41 en 47 t.e.m. 49.

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Willem DEBEUCKELAERE