

Vergaderjaar 2014–2015

33 978

Aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 15 december 2014

1. Inleiding

De memorie van antwoord van 28 november 2014 is voor de leden van de **VVD**-fractie aanleiding om nadere vragen aan de regering te stellen. Voor deze leden gaat het antwoord van de regering onvoldoende in op hun overwegingen, bezwaren en vragen, maar roept het daarentegen nieuwe vragen op, die zij de regering willen voorleggen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord, maar hebben naar aanleiding daarvan nog enkele nadere vragen.

2. Doelstelling wetsvoorstel

Voorop zij gesteld dat de leden van de **VVD**-fractie het principiële uitgangspunt van de Wet normering topinkomens (2012) onderschrijven, nl. een grens stellen aan salarissen die met overheidsgeld worden gefinancierd. Zij hebben in november 2012 ingestemd met het voorstel daartoe dat het sluitstuk was van een langjarig en zorgvuldig proces, waaraan de aanbevelingen van de commissie-Dijkstal ten grondslag lagen. Een aantal aanbevelingen van die commissie zijn niet door de regering gevolgd, zoals – toen al – de verhoging van de Ministersala-

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteyn (PvdA), Meijer (SP)

rissen. De keuze voor een norm van 130% werd als weinig verstorend, reëel en verdedigbaar gezien en uiteindelijk ook als zodanig (zij het niet altijd van harte) door betrokkenen geaccepteerd.

Nergens in de memorie van antwoord hebben de leden van de VVD-fractie het inhoudelijk onderbouwde antwoord kunnen lezen op de legitieme vraag waarom dit voorliggende voorstel tot normverlaging noodzakelijk is en zodanig urgent dat het nu reeds – zonder zicht op zowel de juridische als maatschappelijke consequenties – «onverwijld» (p. 2 memorie van antwoord) dient te worden ingevoerd. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie herhaalt de regering ter onderbouwing van haar voorstel de argumenten die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de WNT 1 in november 2012, welke argumenten, zoals betoogd, ook door de leden van de VVD-fractie werden en worden onderschreven, en schiet zij tekort in de feitelijke argumenten voor deze normverlaging, verder dan dat de normverlaging «onverwijld moet worden uitgevoerd» omdat daar (blijkbaar) een groot maatschappelijk draagvlak voor bestaat. Daarom vragen de leden van de VVD-fractie de regering zich in haar reactie te beperken tot de (inhoudelijke) argumenten van de normverlaging, waarop dit voorstel betrekking heeft en waar de leden van de VVD-fractie op doelen: waarom noodzakelijk en waarom urgent?

In haar inleiding stelt de regering voorts dat «het centrale doel ervan gelegen is in de verlaging tot het Ministersniveau van het generieke bezoldigingsmaximum in de wet. Het is van groot belang dat dit maximum wordt verlaagd». Tijdens de behandeling van de WNT is uitgebreid gesproken over de proportionaliteit van de maatregelen. De leden van de VVD-fractie hebben toen – zij het schoorvoetend op dit punt – daarmee ingestemd. Nu binnen twee jaar alweer ingegrepen wordt in de norm dringt zich die vraag weer op: niet van de WNT zelf, maar van de noodzaak tot normverlaging binnen zo'n korte termijn, zonder dat daar nieuwe argumenten aan ten grondslag liggen. Toen spraken wij nadrukkelijk over een bezoldigingsmaximum van 130% en werd in dat licht de proportionaliteit voldoende gevonden. Nu wij spreken over een verlaging naar 100% wordt de discussie over de proportionaliteit weer actueel. Acht de regering dit nog steeds in de lijn van haar pleidooi over de proportionaliteit van de WNT in november 2012?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of zij in 2012 een wetsvoorstel hebben gesteund waarin de voorgestelde normering blijkbaar al vóór inwerkingtreding niet meer voldeed, terwijl zij indertijd toch wel degelijk met de regering inhoudelijk argumenteerden over de wenselijkheid de topsalarissen aan een plafond van 130% Ministerssalaris, dan wel salaris Minister-President («Balkenendenorm») te binden. En zo ja, waarom heeft de regering er toen niet voor gekozen de behandeling van de WNT aan te houden en een aangepast wetsvoorstel aan te bieden?

De regering stelt dat voorliggend ontwerp «een logische vervolgstap is na de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013». Kan de regering die logica (van deze «camelnose») toelichten? Bedoelt de regering simpelweg dat de Kamer in 2012 A heeft gezegd en daarom nu logischerwijze B dient te zeggen?

De leden van de **D66**-fractie lezen in de memorie van antwoord dat het van groot belang is dat het generieke bezoldigingsmaximum in de wet wordt verlaagd tot het Ministersniveau, want: «excessieve beloningen aan topbestuurders hollen het vertrouwen in de (semi) publieke sector uit» (paragraaf 1). Uit deze opmerkingen maken deze leden op dat de regering van mening is dat de huidige WNT-norm een excessieve beloning vormt.

Kan de regering deze bewering onderbouwen met argumenten? Wat maakt de beloningen van topbestuurders precies «excessief»? In paragraaf 2 van de memorie spreekt de regering van «exorbitant hoge vergoedingen» en «exorbitante bezoldigingen», zonder deze frases nader te kwalificeren. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op deze gebezigde kwalificaties.

Tevens lezen de aan het woord zijnde leden in de eerste paragraaf van de memorie dat gemeentebesturen en provinciebesturen uitzien naar de normverlaging. Op welke gemeenten en provincies doelt de regering dan? En kan de regering – naar aanleiding van het genoemde overleg met de VNG en IPO – ingaan op de door hen aangedragen zienswijzen over dit wetsvoorstel?

Verder stelt de regering in paragraaf 2 van de memorie van antwoord dat er met deze wet een einde komt aan een 10 jaar lange discussie over de maximumbeloning in de publieke sector. De leden van de fractie van D66 menen dat ook gesteld kan worden dat ten tijde van de WNT gedacht werd dat de WNT deze discussie zou beslechten. Acht de regering het niet mogelijk dat een volgende Kamermeerderheid weer een andere norm zou introduceren? Op welke manier kan er dan sprake zijn van een «princiële afronding» van het debat?

3. De opbouw en hoogte van de norm en het bezoldigingsbegrip

Ingevolge artikel 2.3, lid 2, van de huidige WNT dient een wijziging van de maximale bezoldiging als bedoeld in artikel 2.3, lid 1, vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de wijziging betrekking heeft, kenbaar te zijn gemaakt. Ziet de datum van inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel op deze artikelen van de WNT? De leden van de **VVD**-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering.

Gratificaties (eenmalige beloningen) zijn voor de top van de organisatie niet meer mogelijk: waarom mag een incidentele «gewone» gratificatie eigenlijk niet als betrokkene ook daarmee (ruim) onder de WNT-norm blijft? De leden van de **CDA**-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

In het voorlopig verslag is gevraagd naar verschillen tussen een topbestuurder die op Ministersniveau verdient en een Minister in de zin van bijzondere voorzieningen zoals het hebben van een dienstauto. In paragraaf 3 van de memorie van antwoord zien de leden van de **D66**-fractie dat topbestuurders er voor kunnen kiezen om de dienstauto alleen voor woon-werkverkeer te gebruiken en zo de bijtelling kunnen ontlopen. Ministers kunnen dat echter niet, naar mening van de regering, omdat zij de «verplichting» kennen om privé met de dienstauto te rijden. Graag vragen deze leden naar de rechtsgrond voor deze «verplichting».

4. De effecten van het wetsvoorstel

Op pagina 9 van de memorie van antwoord antwoordt de regering dat in december 2014 de WNT-rapportage 2013 aan beide Kamers zal worden toegestuurd. Zij weet nu al te melden dat die in relatie tot dit voorstel geen nieuwe informatie bevat. Graag oordelen de leden van de **VVD**-fractie daar zelf over en wensen zij deze rapportage te betrekken bij hun (eind)oordeel over dit wetsvoorstel.

Over de effecten op de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de (toekomstige) topfunctionarissen is de memorie van antwoord oppervlakkig en niet overtuigend. Gesteld wordt dat in de praktijk al door overheidswerkgevers – inclusief de Algemene Bestuursdienst van het Rijk – geanticipeerd wordt

en geen salarissen boven de 100% norm worden toegekend en dat dit (nog) geen problemen heeft opgeleverd voor de kwaliteit. Op basis van die bewering zou gesteld kunnen worden dat er geen wetgeving noodzakelijk is om werkgevers ertoe aan te zetten onder de nu reeds geldende norm (130%) te belonen. Het wordt immers steeds meer gemeengoed onder overheidswerkgevers zichzelf en hun personeel vrijwillig salarisbeperkingen op te leggen. Ook bij aanbestedingen geldt dit steeds meer als een standaardvoorwaarde. Daarbij is de conclusie gerechtvaardigd dat lokale en provinciale overheden zeer goed in staat zijn (ook) die verantwoordelijkheid zelfstandig vorm te geven en uit te voeren en is wetgeving daarvoor overbodig. Denkt de regering ook dat de lokale en provinciale volksvertegenwoordigers zeer wel in staat zijn om ook hierin zelfstandig afwegingen te (kunnen) maken?

Kort samengevat wordt de norm 100% en de uitzondering 130%. Voor die uitzondering gelden strenge voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de uitzonderingsnorm te kunnen toepassen, waardoor niet alleen de drempel voor werkgevers, maar ook voor gekwalificeerde kandidaten wordt verhoogd. Daardoor is het niet ondenkbeeldig dat vacatures langer blijven openstaan. Er moet immers eerst – per geval – aangetoond worden dat deze niet binnen de geldende norm kan worden ingevuld en pas daarna is het mogelijk om de uitzonderingsprocedure toe te passen. Deze gaat via een fors aantal schijven en zal de nodige tijd vragen. Heeft de regering daar een indicatie van?

Zijn de uitzonderingen gebonden aan functies of personen? En vervallen deze weer wanneer er een nieuwe vacature ontstaat? De regering stelt dat (top)functionarissen bij de overheid hun ambitie bij de inhoud van het werk hebben liggen en niet primair bij hun positie en salaris. Waarop baseert zij die stelling? Is hier onderzoek naar gedaan? En waarop baseert zij het vertrouwen dat dit ook na invoering van de normverlaging zo blijft?

In de memorie van antwoord wordt op vragen van de leden van de VVD-fractie geantwoord dat er geen verband bestaat noch gelegd kan worden met het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren, hetgeen door deze leden wordt bestreden. «Beide wetsvoorstellen verschillen naar bereik en doel», aldus de memorie van antwoord, hetgeen ook de leden van de VVD-fractie onderstrepen, maar zij menen tegelijkertijd dat vooral de beide doelen – en de voorgestelde maatregelen – conflicteren. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren beoogt onder andere een duidelijke scheiding aan te brengen in de verweven rollen van de overheid als wetgever en werkgever en medewerkers in een vergelijkbare (juridische) positie te brengen als die van hun collega's in de private sector. In voorliggend wetsvoorstel is van rollenontvlechting (nog) geen sprake, hoewel de regering zich bij het wetsvoorstel normalisering rechtspositie daarvan een voorstander heeft verklaard.

In voorliggend wetsvoorstel tot normverlaging lopen beide rollen extreem door elkaar en herkennen de leden van de VVD-fractie weinig empathie voor de verantwoordelijkheid van de overheid als goed en betrouwbaar werkgever voor het eigen personeel. Zij vragen de regering dan ook of, wanneer de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren reeds in werking zou zijn, voorliggend voorstel volgens dezelfde procedure als nu zou kunnen worden ingediend.

Een goed personeelsbeleid is een doorstromingsbeleid: het kunnen bieden van perspectief van nieuw en jong talent. Een beproefd middel om doorstroming te bereiken is dat meer verantwoordelijkheid ook gepaard gaat met meer salaris. In de voorgestelde situatie wordt die prikkel geëlimineerd, immers de nieuwe hoogste schaal (22) wordt beloond

volgens de thans geldende schaal 17. Denkt de regering niet dat vooral voor de eerstkomende jaren een stagnatie in de doorstroom zal ontstaan of zelfs op slot zal gaan en zo ja, hoe denkt zij die aan te pakken? Dus hoewel de memorie van antwoord spreekt van slechts een kleine doorwerking binnen het (overheids)loongebouw, zien de leden van de VVD-fractie dat als realiteit. Is – als goed en behoorlijk werkgever – onderzoek of – op zijn minst – evaluatie van die effecten binnen de vigerende WNT dan ook niet op zijn plaats alvorens de normverlaging door te voeren?

De leden van de **CDA**-fractie hebben de volgende vragen voor de regering. De memorie van antwoord roept in herinnering dat «(o)p het niveau van de centrale overheid (...) voor de sector Rijk sinds medio 2013 door Bureau Algemene bestuursdienst (BABD) geanticipeerd wordt op deze normverlaging, te weten 100% van het Ministersalaris, bij de werving van topfunctionarissen van het Rijk”(p. 2). Heeft de regering zicht op de effecten van deze norm voor de functievervulling of de belangstelling voor het vervullen van deze functies? Of zijn er functies te noemen die onder de werking van de WNT vallen waarbij sprake is van vertraging in de functievervulling?

De leden van de CDA-fractie wensen verder te vernemen of de monitor 2013 inmiddels beschikbaar is.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 4 dat er (vooralsnog) geen beperkingen zijn om niet-topfunctionarissen een bezoldiging boven de norm aan te bieden als de situatie op de arbeidsmarkt daarom vraagt. Deze leden zijn benieuwd naar de onderbouwing voor het gekozen onderscheid tussen topfunctionarissen en «niet-topfunctionarissen». Kan de regering dit nader toelichten?

Voorts zijn de leden van de D66-fractie niet overtuigd van het meermalen door de regering herhaalde standpunt dat een integrale evaluatie van de WNT niet hoeft te worden afgewacht. Ten eerste stelt de regering bijvoorbeeld dat er geen voorbeelden bekend zijn dat als gevolg van de normering vacatures niet kunnen worden ingevuld (memorie van antwoord, paragraaf 4). Dat is echter niet onlogisch, aangezien er nog maar één uitvoeringsjaar achter de rug is. Dit is des te meer reden om een evaluatie van de huidige WNT af te wachten.

Verder lezen deze leden dat een wetsevaluatie geen wijziging gaat brengen in het standpunt van de regering dat de bezoldiging van de Minister de top van het loongebouw in de publieke en semipublieke sector dient te zijn (paragraaf 2). Hoe kan de regering in dit vroege stadium deze voorbarige en finale uitspraken doen? Gaat de regering de resultaten van een evaluatie bij voorbaat al naast zich neerleggen, enkel omdat zij het niet «eens» wil zijn met de uitkomsten hiervan? Tegelijkertijd stelt de regering dat een evaluatie bij kan dragen aan de kwaliteit van wetgeving, dat het wetsvoorstel grote financiële consequenties heeft en dat het verschil tussen een bezoldiging van 100% en 130% substantieel en bepalend kan zijn. Dit geeft aan dat het wetsvoorstel, ook naar de mening van de regering, kan leiden tot aanzienlijke effecten en dat – indien noodzakelijk – gevolg zou moeten worden gegeven aan de conclusies uit een wetsevaluatie.

Ook voert de regering, naast voorbarige argumenten, naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden tegenstrijdige argumenten aan tegen het afwachten van een evaluatie alvorens de WNT 2 in werking te laten treden. Aan de ene kant benadrukt de regering in paragraaf 4 het belang van het monitoren van de arbeidsmarkteffecten, terwijl aan de andere

kant meerdere malen wordt herhaald dat verlaging van de norm een dusdanige prioriteit is zodat de regering niet voornemens is van dit standpunt af te wijken. Hoe gaat de regering handelen indien blijkt dat na verlaging van de norm onvoldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen worden aangetrokken en gevonden?

5. Het overgangsrecht en het recht op eigendom

Is het denkbaar, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, dat mensen die het aangaat, om mobiliteit enigszins in stand te houden of te bevorderen, hun overgangsrechten kunnen meenemen naar een nieuwe werkgever bij de rijksoverheid?

De leden van de **D66**-fractie hebben aanvullende vragen over het overgangsrecht. In paragraaf 2 van de memorie van antwoord lezen deze leden dat het overgangsrecht juist waarborgt dat de (grote financiële) effecten van de WNT en het voorliggende voorstel pas op termijn optreden. «Teneinde erop toe te zien dat deze individuen niet onevenredig hard worden getroffen, voorziet het wetsvoorstel daarom in een ruime overgangstermijn. Daarmee wordt topfunctionarissen voldoende mogelijkheid geboden om zich voor te bereiden op hun nieuwe financiële situatie en om eventueel een functie te zoeken waarbij geen maximumbezoldiging geldt», aldus de regering.

Het ruime overgangsrecht rechtvaardigt in de zienswijze van de regering de conclusie dat het wetsvoorstel verenigbaar is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De aan het woord zijnde leden wijzen de regering echter op het feit dat vele bestuurders in de (semi)publieke sector slechts tijdelijke aanstellingen hebben voor 4 jaren, waarna een nieuw contract wordt gesloten. Lange overgangstermijnen zoals voorzien in de huidige en komende WNT (7 jaar) gelden dus niet voor een aantal topbestuurders. Bestuurders waarvan de aanstellingen dit jaar aflopen en voor 4 jaar verlengd worden vallen dan van de ene op de andere dag aanzienlijk terug in rechtspositie. Hoe beoordeelt de regering deze individuele gevallen in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM? Van ruim overgangsrecht is dan vanzelfsprekend geen sprake.

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning zien de zorgvuldige reactie van de regering graag op korte termijn tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman