

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)**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 15 december 2014

#### **1. Inleiding**

In vervolg op de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning een nader voorlopig verslag aangeboden. De regering heeft hier met veel belangstelling kennis van genomen.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en D66 leggen in het verslag een aantal nadere vragen voor. De regering beantwoordt deze vragen graag middels deze nadere memorie van antwoord.

#### **2. Doelstelling wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat zij het principiële uitgangspunt van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) onderschrijven, namelijk een grens stellen aan salarissen die met overheidsgeld worden gefinancierd. Deze leden leggen de vraag voor waarom het noodzakelijk is het bezoldigingsmaximum te verlagen naar 100% van de bezoldiging van een Minister en waarom deze verlaging onverwijld moet worden doorgevoerd.

De regering heeft ter uitvoering van het regeerakkoord «Bruggen slaan» gekozen voor het bezoldigingsniveau van de Minister als ijkpunt van het salarisgebouw van de (semi)publieke sector. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering haar motivering voor deze keuze uiteengezet en dit is in bewoordingen van gelijke strekking herhaald in de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van antwoord. De regering acht deze argumentatie nog steeds valide. De uitwerking van deze politieke keuze dient naar het oordeel van de regering ook niet in het ongewisse te blijven, maar aan alle betrokkenen dient dan zo spoedig mogelijk duidelijkheid te worden verschaft. De urgentie van een spoedige effectuering van de voorgestelde normverlaging wordt versterkt door het overgangsrecht zoals dat in de WNT en in het voorlig-

gende voorstel is ingericht. De werking van dit – overigens onvermijdelijke en dus noodzakelijke – overgangsrecht brengt mee dat gedurende de overgangsperiode nog niet definitief een nieuw evenwicht kan ontstaan wat betreft de effecten van het bezoldigingsmaximum voor de arbeidsmarkt en het loongebouw, hetgeen onder meer kan leiden tot een tijdelijk geringere mobiliteit van zittende functionarissen. Hoe eerder het voorstel wordt geëffectueerd en vervolgens de overgangsperiode zal zijn doorlopen, hoe eerder dit nieuwe evenwicht zal zijn gerealiseerd.

De leden van de fractie van de VVD brengen naar voren, dat tijdens de behandeling van de WNT door de Eerste Kamer uitgebreid is gesproken over de proportionaliteit van de voorstellen. Voor deze leden wordt de discussie over de proportionaliteit met het voorstel tot verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100% van de bezoldiging van een Minister weer actueel. Acht de regering deze verlaging nog steeds in de lijn van haar pleidooi over de proportionaliteit van de WNT in november 2012, zo vragen deze leden. Voorts vragen dezelfde leden 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% ministersalaris te binden. Waarom heeft de regering er toen niet voor gekozen de behandeling van de WNT aan te houden en een aangepast wetsvoorstel aan te bieden, zo vragen deze leden. Verder vragen de leden van de VVD-fractie de regering om toe te lichten wat wordt bedoeld met het standpunt dat het voorliggend wetsvoorstel een logische vervolgstap is na de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013.

De regering is met deze leden eens dat het voor de inwerkingtreding van het voorstel voor de nu geldende wet duidelijk was geworden dat de in dat voorstel voorgestelde normering onvoldoende vergaand was. Dit was al duidelijk voor het debat over het toen voorliggende voorstel en is in dit debat ook met zoveel woorden gesignaleerd. Zoals in dat debat namens de regering naar voren is gebracht, is weliswaar overwogen het voorstel aan te houden, maar heeft de regering gemeend er goed aan te doen dat niet voor te stellen. Het voorstel van normering tot 130% van de bezoldiging van de Minister had de unanieme steun van de Tweede Kamer en het werd als een verkeerd signaal gezien om niet per 1 januari 2013 tot die normering over te gaan. Juist omdat de regering deze overwegingen in het debat met de Eerste Kamer uitdrukkelijk heeft gedeeld en de behandeling van het betreffende voorstel vervolgens werd afgerond, meent de regering dat het nu voorliggende voorstel een logische vervolgstap is. Met deze voorgestelde normverlaging komt het pleidooi van de regering in het debat in november 2012 over de proportionaliteit van de nu geldende WNT overigens ook niet anders te luiden.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat ten tijde van de discussie over de nu geldende WNT werd gedacht dat de discussie over maximumbeloning in de publieke sector met die WNT zou zijn beslecht. Acht de regering het niet mogelijk dat een volgende Kamermeerderheid weer een andere norm zal introduceren? Op welke manier kan er dan sprake zijn van een «princiële afronding» van het debat, zo vragen deze leden. Hoewel de regering nooit geheel kan uitsluiten dat het debat over de hoogte van het algemene bezoldigingsmaximum in de WNT een vervolg krijgt, verwacht de regering dat dit na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet zal gebeuren. De regering heeft ook niet het voornemen om na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet tot een nadere inhoudelijke wetswijziging op dit punt over te gaan.

De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op wat de regering beschouwt als «excessieve» of «exorbitante» bezoldigingen.

Met termen als «excessief» en «exorbitant» heeft de regering de indringende wijze waarop het topinkomensdebat de afgelopen jaren is gevoerd bedoeld en willen benadrukken hoezeer het onderwerp leeft in de samenleving. Dat er hoge beloningen worden betaald uit publieke middelen wordt maatschappelijk sterk afgekeurd. De regering heeft uiteraard niet bedoeld te zeggen dat 130% van de bezoldiging van de Minister altijd excessief of exorbitant is. Wel kan worden gesteld dat de destijds voorgestelde normering nog onvoldoende beperkend was, zoals de regering eerder aangaf.

De leden van de D66-fractie vragen naar de zienswijzen van gemeente- en provinciebesturen op het wetsvoorstel voor de normverlaging. In januari 2014 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in hun consultatiereacties op het wetsvoorstel namens gemeenten en provincies aangegeven de normverlaging te ondersteunen. Provincies gaven daarbij aan de 100%-norm te zullen hanteren richting instellingen die zij financieren. In het interbestuurlijk netwerk van gemeenten, provincies en het Rijk dat in de Memorie van Antwoord is genoemd, ziet de regering deze steun bevestigd: veel gemeenten en provincies zetten in op de aanpak van topinkomens en hanteren daarbij een wethoudersnorm, burgemeestersnorm of gedeputeerdenorm die lager ligt dan de huidige WNT-norm.<sup>1</sup> De meeste van hen hanteren de 100%- of een nog lagere norm. Dit geldt voor circa 15 grote en middelgrote gemeenten en een groot aantal provincies. De steun voor de normverlaging en de eigen inzet van gemeenten en provincies is gelegen in de sterke politieke en bestuurlijke ambitie om ervoor te zorgen dat er verantwoord wordt omgegaan met publieke middelen en te voorkomen dat hiermee bovenmatige beloningen worden betaald. De huidige 130% van het ministersalaris vinden gemeente- en provinciebesturen voor instellingen op lokaal en regionaal niveau een te hoge norm. De normverlaging van de WNT is voor deze gemeenten en provincies een sterke steun in de rug bij het normeren van topinkomens.

### **3. Opbouw en hoogte van de norm en het bezoldigingsbegrip**

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van de huidige WNT, een wijziging van het wettelijke bezoldigingsmaximum vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de wijziging betrekking heeft, kenbaar dient te zijn gemaakt. Zij vragen de regering of de datum van inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel op deze artikelen ziet?

Voormelde vraag wordt ontkennend beantwoord. Artikel 2.3, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid om de bedragen waaruit het wettelijke bezoldigingsmaximum is opgebouwd jaarlijks bij ministeriële regeling te indexeren. Het resultaat van die indexering dient vóór 1 november van het jaar bekend te worden gemaakt. In de eerste nota van wijziging is overigens voorgesteld dit artikellid te wijzigen, in die zin dat het bezoldigingsmaximum per 1 januari van elk jaar bij ministeriële regeling wordt geïndexeerd met het percentage dat het Centraal Bureau voor de Statistiek in het jaar van vaststelling van de ministeriële regeling heeft vastgesteld van de ontwikkeling van de contractuele loonkosten voor de overheid in het daaraan voorafgaande jaar. Het huidige artikel 2.3 alsmede het met de nota van wijziging voorgestelde artikel 2.3 zijn niet relevant voor en hebben geen betrekking op de datum van inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. Vanzelfsprekend is artikel 2.3, tweede lid,

<sup>1</sup> Opgemerkt kan worden dat met deze beantwoording en die in de memorie van antwoord deels uitvoering is gegeven aan de toezegging T01605 van de leden Kooole (PvdA) en Huijbregts-Schiedon (VVD) om in overleg te treden met de VNG over eigen maximumsalarissen van lokale overheden. Ik streef er naar om uw Kamer uiterlijk voor 1 juni 2015 over de definitieve resultaten te informeren.

dat tot doel heeft voor de praktijk tijdig de nieuwe norm bekend te maken, ook dit jaar toegepast. Ter zake zij verwezen naar de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 oktober 2014, houdende wijziging van de bedragen met betrekking tot het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT voor 2015 (Staatscourant 2014, nr. 30948 van 31 oktober 2014 en nr. 30948-n1 van 25 november 2014). In de toelichting daarop is opgemerkt dat de daarin opgenomen indexatie los staat van het onderhavige wetsvoorstel en dat, indien dit wetsvoorstel voor 1 januari 2015 tot wet zal zijn verheven en per die datum in werking treedt, die ministeriële regeling geen effect zal sorteren. Hoewel, zoals hiervoor gezegd, artikel 2.3, tweede lid, geen betrekking heeft op een wijziging bij wet van het in het eerste lid van dat artikel opgenomen maximum, is met genoemde aankondiging in materiële zin wel recht gedaan aan de beleidslijn die ten grondslag ligt aan artikel 2.3, tweede lid, om de bij de uitvoering betrokken partijen tijdig te informeren over de nieuwe norm. Overigens is de beoogde inwerkingtreding van de voorgestelde verlaagde norm per 1 januari 2015 al sinds de internetconsultatie inzake dit voorstel in 2013 in brede zin gecommuniceerd en wordt daarmee – zeker na de brede steun die dit wetsvoorstel kreeg in de Tweede Kamer op 16 oktober jl. – in de praktijk nadrukkelijk rekening mee gehouden. Voor de verschillende sectoren, waarvoor krachtens de wet in 2014 sectorale normen van kracht zijn, wordt ook al rekening gehouden met het benutten van het overgangsjaar waarvoor het voorgestelde artikel 7.4 de grondslag biedt. Dat overgangsjaar ziet op de door de vakministers ingerichte bezoldigingsstelsels voor hun sectoren waarvan bovenkant wordt gevormd door de huidige 130%-norm, zoals voor de hoogste klasse van woningcorporaties en voor de topfunctionarissen in het wetenschappelijk onderwijs. Deze sectornormen worden bij gebruikmaking van het overgangsjaar ingevolge artikel 7.4 per 1 januari 2016 aangepast.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een incidentele «gewone» gratificatie niet is toegestaan als betrokkene daarmee (ruim) onder de WNT-norm blijft.

Ingevolge de huidige WNT (artikelen 2.11 en 3.8) is de hoofdregel dat variabele beloningen aan topfunctionarissen, zoals (incidentele) gratificaties, niet zijn toegestaan. De daartoe strekkende artikelen zijn bij amendement-Heijnen in de WNT opgenomen.<sup>2</sup> Volgens de toelichting op het amendement is de gedachte erachter dat bestuurders die werken voor de publieke zaak niet *financieel* geprikkeld zouden moeten worden om zich in te zetten voor een zo goed mogelijke (semi)publieke dienstverlening. Op de geformuleerde regel zijn daarom uitzonderingen mogelijk. In de toelichting op het amendement werden als voorbeeld voor deze uitzonderingen genoemd, gratificaties die niet direct gerelateerd zijn aan de prestaties die een bestuurder uit hoofde van zijn functie levert, zoals in geval van een ambtsjubileum, mobiliteitstoelage of een bindingspremie. Deze voorbeelden zijn overgenomen in het Uitvoeringsbesluit WNT. In artikel 2 van dat besluit is bepaald dat variabele beloningen aan topfunctionarissen in de vorm van gratificaties ter gelegenheid van een diensttijd van 12½, 25, 40 en 50 jaar, evenals een eenmalige mobiliteitstoelage en een eenmalige bindingspremie zijn toegestaan. In die gevallen is geen sprake van een financiële prikkel om betere prestaties te verrichten, zodat dergelijke incidentele beloningen wel zijn toegestaan. Om het antwoord op de vraag te relateren aan het voorliggende wetsvoorstel wordt nog opgemerkt dat daarin een grondslag is gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur incidentele inkomensbestanddelen die voortvloeien uit reguliere arbeidsvoorwaarden en die redelijkerwijs niet als bezoldiging behoren te worden aangemerkt, van het bezoldigingsbegrip uit te sluiten. Dit biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld bepaalde

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 40.

gratificaties uit te keren, zonder dat de uitkering ervan afhankelijk is van de vraag of daarmee het toepasselijke WNT-maximum wordt overschreden. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag en in de memorie van antwoord is aangegeven, is de regering thans voornemens om de onbelaste jubileumgratificatie (bij het 25- of het 40-jarige jubileum van een werknemer) van het bezoldigingsbegrip uit te zonderen. Zij acht het passend bij het bijzondere en feestelijke karakter van deze gratificatie dat topfunctionarissen hierop aanspraak kunnen maken, ook al wordt de toepasselijke norm hierdoor overschreden. De regering meent dat, zoals eerder is opgemerkt, in dat geval geen sprake is van een ondergraving van de 100%-norm.

De leden van de D66-fractie zien in de memorie van antwoord, dat topbestuurders ervoor kunnen kiezen om de dienstauto alleen voor woon-werkverkeer te gebruiken en zo de bijtelling kunnen ontlopen. Ministers kunnen dat echter niet, omdat zij verplicht zijn ook privé met de dienstauto te rijden. Deze leden vragen de regering naar de rechtsgrond van deze «verplichting».

De regering merkt op dat deze verplichting volgt uit het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen.<sup>3</sup> Daar wordt toegelicht dat om redenen van bereikbaarheid en veiligheid Ministers en Staatssecretarissen worden geacht altijd gebruik te maken van de dienstauto met chauffeur. Voorts is dit ook vastgelegd in het Handboek voor aantredende bewindspersonen, ook wel bekend als het «Blauwe Boek».

#### **4. De effecten van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen of de WNT-jaarrapportage 2013 beschikbaar is en betrekken deze rapportage graag in hun oordeelsvorming over het wetsvoorstel.

De WNT-jaarrapportage 2013 is inmiddels aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden.<sup>4</sup> Zoals in de memorie van antwoord door de regering is opgemerkt, is op basis van het feitenmateriaal dat de basis vormde van die rapportage ten behoeve van de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel, een analyse gemaakt van de potentiële effecten van de in dit wetsvoorstel voorgestelde normverlaging – en die analyse was reeds aan de Tweede Kamer gezonden ten behoeve van de besluitvorming over dit wetsvoorstel in die kamer.

De leden van de VVD-fractie merken op nog niet overtuigd te zijn van de beschouwing van de regering in de memorie van antwoord over de anticipatie door overheidswerkgevers – inclusief de Algemene Bestuursdienst van het Rijk – op de 100%-norm en haar opmerking dat dit (nog) geen problemen heeft opgeleverd voor de kwaliteit. Deze leden menen dat op basis van die bewering gesteld zou kunnen worden dat er geen wetgeving noodzakelijk is om werkgevers ertoe aan te zetten onder de nu reeds geldende norm (130%) te belonen.

In antwoord op de verschillende opmerkingen van deze fractie, merkt de regering op dat veel werkgevers inderdaad onder de norm bestuurders kunnen contracteren. De regering is het ook met deze leden eens dat lokale en provinciale volksvertegenwoordigers zeer wel in staat zijn om ook hierin afwegingen te (kunnen) maken. De WNT heeft echter een algemeen karakter waarbij de reikwijdte niet wordt ingeperkt door bepaalde delen van de (semi)publieke sector uit te zonderen van de wet. Het feit dat de rijksoverheid bij de uitvoering al anticipeert op de verlaging van de norm, is gegeven de inzet van het regeerakkoord op dit punt ook vanzelfsprekend. Bij andere werkgevers is dat echter niet zo, ook al draagt

<sup>3</sup> Staatsblad 2002, 369.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2014/2015, 32 600, nr. L.

een aanzienlijk aantal gemeenten en provincies op decentraal niveau bij aan het terugdringen van bovenmatige bezoldigingen. Zelfs als een ruime meerderheid van de topfunctionarissen beneden het wettelijk bezoldigingsmaximum wordt bezoldigd, dan nog is wetgeving noodzakelijk voor de rest. De samenleving wordt met enige regelmaat geconfronteerd met berichten over excessieve beloningen in de (semi)publieke sector. Dit doet afbreuk aan het vertrouwen in de overheid en aan het draagvlak van desbetreffende sectoren, die met publieke middelen worden gefinancierd of in stand worden gehouden.

Wat de anticipatie binnen de sector Rijk betreft, leert de ervaring dat werkgevers bij het Rijk zeker een bepaalde zelfregulering aan de dag leggen. De voorbeeldfunctie van de mensen in de top van het Rijk (en de door het Rijk geheel of gedeeltelijk gefinancierde instellingen als ZBO's), en de directe contacten met de Minister voor Wonen en Rijksdienst als werkgever voor de leden van de Topmanagementgroep (TMG), dragen daaraan bij. De ervaring leert echter ook dat kandidaten voor een TMG-functie niet als vanzelfsprekend een lagere beloning accepteren, zeker niet als zij buiten het Rijk werkzaam zijn tegen een aanzienlijk hogere beloning. Wetgeving is dan, zoals hiervoor gesteld, noodzakelijk om een gelijk speelveld te creëren en het gewenste resultaat te behalen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de uitzonderingsprocedure en met name een indicatie van de duur daarvan bij vacatures.

In antwoord op deze leden merkt de regering op dat de Minister van BZK op basis van de wet en samen met de vakminister een verzoek om een uitzondering zal beoordelen en de uitzonderingsprocedure desgewenst in werking zal stellen. Indien over de relevante feiten van het concrete geval voldoende informatie beschikbaar is, kan de politieke besluitvorming relatief snel plaatsvinden. Juist omdat dit besluitvorming op het niveau van bewindspersonen vereist, zal een voorstel niet via onnodig veel schijven hoeven te gaan. Bij de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 2.5 zal de desbetreffende ministeriële regeling in de ministerraad worden behandeld, hetgeen wel enige voorbereidingstijd vergt. Daarbij mag worden aangenomen, dat in veel situaties het ontstaan van een vacature zich al geruime tijd van tevoren daadwerkelijk zal aandienen. Die tijd kan door de instelling worden benut om een eventuele aanvraag voor een uitzondering in voorbereiding te nemen. Hier wordt benadrukt dat de behandeling in de ministerraad ook een waarborg vormt voor het voorkomen van te lichtvaardig gebruik van deze bevoegdheid. Indien het een urgente vacature betreft, zal ook met passende voortvarendheid in het publieke belang van die vacaturevervulling worden gehandeld.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of het bij uitzonderingen om functies of personen gaat, merkt de regering op dat het bij de toepassing van artikel 2.4 moet gaan om uitzonderlijke gevallen waarin de WNT adequate bemensing op topniveau onmogelijk maakt. Het gaat dan om individuele gevallen, waarbij voor het desbetreffende geval een uitzonderingsbesluit wordt genomen. De toepassing van artikel 2.5 heeft een ander karakter, namelijk niet van een individueel besluit maar dat van een ministeriële regeling waarin voor een of meer specifieke functies of een bepaalde instelling (dus ongeacht wie die functie bekleedt of zal bekleden) een uitzondering wordt vastgesteld. De toepassing van artikel 2.5 staat derhalve los van de persoon en diens functievervulling.

De leden van de D66-fractie vragen waarop de regering de stelling baseert dat (top)functionarissen bij de overheid hun ambitie bij de inhoud van het werk hebben liggen en niet primair bij hun positie en salaris. Zij vragen of hiernaar onderzoek is gedaan en waarop de regering het vertrouwen baseert dat dit ook na invoering van de normverlaging zo blijft.

De regering bevestigt dat er inderdaad zulk onderzoek is naar de motivatie van mensen om in de publieke sector te werken. In dat kader verwijst de regering bijvoorbeeld naar het artikel «Public Service Motivation, Recruitment, Attraction and Selection» van prof. dr. Peter Leisink (Universiteit Utrecht) en prof. dr. Bram Steijn (Erasmus Universiteit).<sup>5</sup> In hun studie is aan 3.294 werknemers bij de overheid en in het onderwijs in Nederland gevraagd naar de belangrijkste werkmotivatie. Uit de resultaten volgt dat 51% van de werknemers bij de overheid en 53% van de werknemers in het onderwijs de inhoud van het werk als hun belangrijkste werkmotivatie ervaren. Salaris (10% bij de overheid en 8% in het onderwijs) en carrièremogelijkheden (5% bij de overheid en 4% in het onderwijs) spelen hierbij een ondergeschikte rol. Bovendien blijkt uit ander onderzoek van Steijn dat Rijksambtenaren «in sterkere mate dan werknemers in de private sector geïnteresseerd zijn in een baan die maatschappelijk nuttig is». <sup>6</sup> De regering ziet in het resultaat van dit onderzoek een bevestiging van het standpunt dat de bezoldiging bij de keuze voor een functie in de (semi)publieke sector een ondergeschikte rol speelt. Bovendien moet in dit verband niet worden vergeten dat er ook na de normverlaging nog steeds een zeer behoorlijke bezoldiging mogelijk blijft. De regering constateert daarom dat niet kan worden verwacht dat door de voorgestelde normverlaging zich een significante ongewenste verandering in de motivatie van (top)functionarissen voor de (semi)publieke sector zal voordoen.

De leden van de VVD-fractie menen dat de doelen van het voorliggende wetsvoorstel en het wetvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren conflicteren.

De regering heeft in deze een andere zienswijze. Dat de wetgever aspecten normeert die het arbeidsvoorwaardelijke domein raken, doet op geen enkele wijze afbreuk aan het streven om medewerkers bij de overheid in een vergelijkbare juridische positie te brengen als die van medewerkers in de private sector. Ook nu al intervenueert de wetgever op arbeidsvoorwaardelijke aspecten als daar maatschappelijke of juridische redenen voor zijn, ook in de private sector zoals bijvoorbeeld met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Arbeidstijdenwet. Naar de mening van de regering kunnen beide wetsvoorstellen dan ook los van elkaar worden besproken en op hun eigen merites worden beoordeeld. De vraag van de VVD-fractie of, indien de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren reeds in werking zou zijn, voorliggend wetsvoorstel volgens dezelfde procedure zou kunnen worden ingediend, beantwoordt de regering bevestigend.

De leden van de VVD-fractie vragen of niet vooral voor de eerstkomende jaren een stagnatie in de doorstroom zal ontstaan en zelfs op slot zal gaan en, zo ja, hoe de regering dit denkt aan te pakken. Zij vragen in dit verband of de evaluatie van de effecten van de WNT op het loongebouw niet moet worden afgewacht alvorens de normverlaging door te voeren. De regering is van mening dat ook na de normverlaging nog voldoende ruimte is voor een bezoldigingsbeleid waarbij jong talent over de juiste perspectieven beschikt om zich te ontwikkelen. Bij de rijksoverheid beperkt de reikwijdte van de WNT zich bijvoorbeeld tot de hogere ambtelijke leiding en ook voor andere organisaties normeert de WNT slechts de bezoldiging van topfunctionarissen. De effecten op de bezoldigingsstructuur beperken zich thans tot deze categorie en kennen

<sup>5</sup> Leisink, Peter en Steijn, Bram, «Public Service Motivation, Recruitment, Attraction and Selection». in: J. Perry & A. Hondgehem (eds). *Motivation in public management. The call of public service*, blz. 118–135. (OxfordUniversity Press, 2008).

<sup>6</sup> Steijn, B. (2006), «Over ambtenaren en hun arbeidsmotivatie». *Bestuurswetenschappen* (6), blz. 444–466.

wellicht ook een geringe uitwerking op de laag of de lagen direct onder die van de topfunctionaris. Hiermee worden nog voldoende mogelijkheden geboden voor de doorstroom van jonge, getalenteerde medewerkers. De regering heeft geen signalen dat deze prikkel in de voorgestelde situatie geëlimineerd wordt, zoals de leden van de VVD-fractie veronderstellen. Bovendien constateert de regering tegelijkertijd dat er voor zittende topfunctionarissen allerlei redenen kunnen zijn om een nieuwe uitdaging te zoeken of anderszins uit te stromen; hetgeen ook de doorstroom bevordert. Een eventuele remmende werking op de doorstroming zal eerder zijn gelegen in het overgangsrecht van de WNT. De regering is van mening dat juist in verband met het zoveel mogelijk beperken van de lengte van de overgangsperiode deze normverlaging onverwijld doorgevoerd dient te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering zicht heeft op de effecten van deze norm voor de functievervulling of de belangstelling voor het vervullen van deze functies en of er functies te noemen zijn die onder de werking van de WNT vallen waarbij sprake is van vertraging in de functievervulling.

In antwoord op deze vraag kan worden gemeld dat tot heden door tussenkomst van het Bureau Algemene bestuursdienst (BABD) alle desbetreffende vacatures met een beloning op het 100%-niveau zijn vervuld. Daar waar vertraging in de vervulling heeft plaatsgevonden, is dat niet één op één te koppelen aan de hoogte van de beloning.

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». Zij vragen de regering om dit nader toe te lichten.

De regering benadrukt dat de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel ongewijzigd is ten opzichte van de op dit moment geldende WNT. Voorts beperkt de normering uit de WNT zich tot de categorie topfunctionarissen zoals gedefinieerd in deze wet. Dat betekent dat de niet-topfunctionarissen op dit moment als zodanig niet genormeerd worden. De regering constateert derhalve dat in het kader van dit wetsvoorstel geen sprake is van een «gekozen onderscheid». Met het voornemen van de regering om de bezoldiging van niet-topfunctionarissen eveneens te (doen) normeren zou het onderscheid tussen deze twee groepen overigens verdwijnen of tenminste anders moeten worden gezien.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om de keuze om niet een integrale evaluatie van de WNT af te wachten alvorens tot normverlaging over te gaan nader toe te lichten en in te gaan op de mate waarin de regering gevolg zal geven aan de conclusies van de wetsevaluatie. Door de bezoldiging van de Minister als de top van het loongebouw in de publieke en semipublieke sector vast te stellen, sluit de regering onder meer aan bij de breed levende maatschappelijke opvatting dat topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector ordentelijk en verantwoord moeten worden beloond. Dit is niet voorbarig, zoals de leden van de D66-fractie stellen, maar een heldere politiek-bestuurlijke koers die het losknippen van de wetsevaluatie en de voorgestelde normverlaging rechtvaardigt. Eén en ander betekent nadrukkelijk niet dat de regering de resultaten van die evaluatie bij voorbaat naast zich neerlegt. De wetsevaluatie wordt reeds voorbereid en zal een brede opzet hebben met verschillende deelonderzoeken naar de effecten van de wet in de praktijk en de specifieke vraagstukken waarvoor de Eerste Kamer en Tweede



Kamer aandacht hebben gevraagd.<sup>7</sup> Eén en ander voor zover deze effecten al in 2015 zichtbaar en meetbaar zijn. De regering zal de uitkomsten van de evaluatie vanzelfsprekend zorgvuldig wegen en delen met de Staten-Generaal en, indien de uitkomsten daartoe aanleiding geven, op basis daarvan beleidsmaatregelen of wijzigingen in wet- en regelgeving initiëren.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering gaat handelen indien blijkt dat na verlaging van de norm onvoldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen worden aangetrokken en gevonden. Zij stellen tevens dat de regering tegenstrijdige argumenten aanvoert tegen het afwachten van een evaluatie alvorens de inwerkingtreding van de WNT-2.

De regering wil graag benadrukken dat er in de wet een evaluatiebepaling is opgenomen waarin staat dat de wet binnen drie jaar – dus voor 2016 – zal worden geëvalueerd. Tevens heeft de regering al voor de inwerkingtreding van de huidige WNT de nu voorliggende normverlaging losgekoppeld van eventuele integrale evaluaties. De regering heeft op basis van de eerste ervaringen met de WNT geen enkele reden om aan te nemen dat er onvoldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen worden aangetrokken of gevonden. Het is echter evident dat het hierbij om een belangrijk effect gaat en als zodanig ook bij de aangekondigde evaluatie wordt meegenomen. Het gaat dus inderdaad om één van de primaire indicatoren van de effecten waarvan de regering de ontwikkeling wil volgen. Het monitoren is zo bekeken tweeledig, want de regering kijkt niet alleen naar mogelijk onbedoelde neveneffecten, maar wil ook andere positieve en negatieve arbeidsmarkteffecten in beeld brengen. Wanneer tevens in ogenschouw wordt genomen dat de effecten van de WNT zich door het overgangsrecht vertraagd laten zien, is het in dat kader een geschikt moment om voorliggend wetsvoorstel te behandelen en is hierbij geen sprake van tegenstrijdigheid. De regering is tevens van mening dat het in dit kader niet zinvol is om «als-dan-discussies» over het reageren op mogelijk effecten in de toekomst te voeren. Er zal voor de regering immers altijd een wisselwerking zijn tussen enerzijds de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen en anderzijds de WNT en het topinkomensbeleid in de (semi)publieke sector.

## **5. Het overgangsrecht en het recht op eigendom**

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of het denkbaar is dat mensen die het aangaat hun overgangsrechten kunnen meenemen naar een nieuwe werkgever bij de rijksoverheid, om arbeidsmobiliteit enigszins in stand te houden of te bevorderen, wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet in die mogelijkheid voorziet. Dat is in het overgangsrecht van de huidige wet niet anders. Het overgangsrecht ziet enkel op bestaande bezoldigingsafspraken die zijn gemaakt tussen de topfunctionaris en de desbetreffende werkgever. In het geval de topfunctionaris vervolgens naar een nieuwe werkgever – al dan niet binnen de rijksoverheid – overstapt, zal dat betekenen dat de tussen de topfunctionaris en de nieuwe werkgever gemaakte bezoldigingsafspraken aan de op dat moment geldende maximum dienen te voldoen. Wat betreft de gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsmobiliteit, wordt overigens verwezen naar hetgeen daarover in hoofdstuk 4 is opgemerkt.

<sup>7</sup> In de memorie van antwoord ben ik in hoofdstuk 4 op pagina 9 ingegaan op toezegging T01603 over evaluatie van de wet. Inmiddels is de aldaar genoemde WNT-jaarrapportage over 2013 aan uw Kamer gestuurd (Kamerstukken I 2014/2015, 32 600, nr. L). Ik beschouw deze toezegging daarmee als deels voldaan. De nog openstaande punten zal ik meenemen in de hier genoemde wetsevaluatie, die voor 1 januari 2016 aan de Eerste Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de D66-fractie hebben aanvullende vragen over het overgangsrecht. Zij wijzen de regering erop dat vele bestuurders in de (semi)publieke sector slechts tijdelijke aanstellingen hebben voor vier jaren, waarna een nieuw contract wordt gesloten. Volgens deze leden gelden de lange overgangstermijnen, zoals voorzien in de huidige en komende WNT, dus niet voor topbestuurders waarvan de aanstellingen dit jaar aflopen en voor vier jaar worden verlengd. Zij vragen de regering hoe zij deze individuele gevallen beoordeelt in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De regering is de mening toegedaan dat van een mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht sprake kan zijn in het geval het wetsvoorstel ingrijpt in de bezoldiging van topfunctionarissen die voortvloeit uit afspraken die zijn gemaakt vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De gedachte daarachter is dat uit het recht op eigendom voortvloeit dat bestaande bezoldigingsafspraken (ook als die boven de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde norm liggen) binnen bepaalde grenzen dienen te worden gerespecteerd. Voor die gevallen is dan ook gekozen voor een ruimhartige overgangsregeling. Voor nieuwe afspraken, dat wil zeggen bezoldigingsafspraken die worden gemaakt na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, geldt het overgangsrecht niet. De regering is van mening dat in die gevallen geen sprake is van een situatie waarin met het wetsvoorstel van overheidswege wordt ingegrepen in het eigendomsrecht van topfunctionarissen. In het geval, in het door de leden van D66-fractie aangehaalde voorbeeld, de aanstelling van een topfunctionaris na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt verlengd (hetgeen als een nieuwe afspraak is aan te merken), zijn partijen bij de te maken afspraken omtrent de bezoldiging gebonden aan de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende norm. Van een beperking van het eigendomsrecht van de topfunctionaris is in dat geval geen sprake.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk