

Vergaderjaar 2014–2015

30 111

Topinkomens

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2015

Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken van de uitvoering van het kabinetsbeleid inzake de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector. Daarnaast wil ik u informeren over enkele specifieke onderwerpen, mede ter uitvoering van enkele, hierna te noemen, aan de Kamer gedane toezeggingen.

1. Algemeen

Zoals opgemerkt in mijn voortgangsbrief van 10 juli 2014 heb ik na de ervaringen met de WNT een aantal aanvullende maatregelen getroffen om de uitvoering van de WNT te verbeteren.¹ Deze maatregelen, zoals beschreven in die brief, zijn alle in uitvoering genomen. De uitvoering van de wet en het toezicht op de naleving zijn daardoor versterkt. Het resultaat daarvan is onder meer dat de eerder geconstateerde uitvoeringsproblemen met betrekking tot de WNT zijn opgelost, zoals ook vastgesteld door de Algemene Rekenkamer in diens rapport van het Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van BZK (VII).

Desalniettemin blijft het noodzakelijk om de versterkte uitvoering en de verbeteringen bij het proces van de totstandkoming van nieuwe (uitvoerings)regelgeving, zoals ook door de Algemene Rekenkamer aanbevolen², onverminderd voort te zetten. De vorig jaar ingezette intensivering op het vlak van uitvoering en toezicht en de versterkte coördinatie daarvan, zullen derhalve worden voortgezet.

¹ Kamerstuk 30 111, nr. 72.

² Kamerstuk 34 200 VII, nr. 2, bijlage, blz. 33.

2. Stand van zaken WNT-sectornormen

Tijdens het algemeen overleg over de WNT op 5 februari jl. heb ik toegezegd om u voor de zomer te informeren over de stand van zaken van de nieuwe sectorale regelingen, zoals die per 1 januari 2016 zullen gelden.³ Ter uitvoering daarvan kan ik u het volgende berichten.

Woningcorporaties

De regeling voor 2016 voor woningcorporaties wordt in november 2015 vastgesteld door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Op basis van het voorstel van de sector is het voornemen om de bovenste drie klassen van de huidige staffel samen te voegen tot één klasse waarvoor het nieuwe bezoldigingsmaximum van € 178.000 geldt. De staffel kent dan acht klassen tussen € 82.100 en € 178.000, waarin de woningcorporaties zijn ingedeeld op basis van het aantal verhuureenheden en grootte van de gemeente waar het grootste deel van het woningbezit gelegen is. Voor wat betreft deze regeling heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst uw Kamer bij brief van 28 mei jl. geïnformeerd over het voorstel van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Nederlandse Vereniging Bestuurders Woningcorporaties (NVBW) en zijn reactie daarop.⁴

Zorg, welzijn en zorgverzekeraars

Conform artikel 2.7 van de WNT zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de regeling voor de sectoren zorg en welzijn met ingangsdatum 1 januari 2016 in november 2015 bekendmaken in de Staatscourant. Zij verwacht hiervoor in september 2015 een uitgewerkt voorstel te ontvangen van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg (NVTZ). Het overleg met de NVTZ hierover verloopt constructief.

Het opzetten van de regeling is zowel in opzet als in feitelijke toepassing complex. Verschillende aspecten van zorgorganisaties moeten in acht worden genomen en de ervaringen uit het eerste jaar van deze VWS-regeling – 2014 – worden verzameld en gebruikt om de gekozen criteria inhoudelijk zorgvuldig te kunnen vormgeven.

De NVTZ werkt de komende maanden verder aan een voorstel voor een nieuwe klassenindeling die past onder de verlaagde norm. Mede op basis van het voorstel van de toezichthouders stelt de Minister van VWS in november een nieuwe klassenindeling vast (conform artikel 2.7 WNT). Deze zal hoe dan ook vanaf 1 januari 2016 van kracht worden.

Ook heeft het Ministerie van VWS met de commissarissen van de raden van bestuur van zorgverzekeraars gesproken over de sectorale normen in het licht van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (WNT-2). De komende periode wordt dit vraagstuk door VWS verder verkend. In november 2015 zal de regeling voor zorgverzekeraars, met ingangsdatum 1 januari 2016, worden gepubliceerd in de Staatscourant (conform artikel 3.3 van de WNT).

³ Kamerstuk 30 111, nr. 84.

⁴ Kamerstuk 29 453, nr. 391.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is het overleg met de onderwijssectoren over de verlaagde WNT-norm in september vorig jaar gestart. Dit voorjaar heeft de Minister van OCW de onderwijssectoren gevraagd om een voorstel te doen ten aanzien van salarisklassen onder het huidige algemene WNT-maximum van € 178.000; het is zeker niet de bedoeling dat alle onderwijsbestuurders dit maximum kunnen bereiken. De reacties van de sectoren zijn recentelijk ontvangen. Bestuurdersbeloningen moeten zich verhouden tot de arbeidsvoorwaarden van het eigen personeel. In dat kader is ook gesproken met de werknemersorganisaties. Er wordt toegewerkt naar een systeem van beloningsdifferentiatie dat redelijk, transparant en controleerbaar is. Dit systeem zal worden verankerd in de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren 2016. Het ontwikkelen hiervan is op dit moment nog in volle gang en vereist een grote mate van zorgvuldigheid. De regeling voor 2016 zal conform de wet in november 2015 worden vastgesteld.

Algemeen maximum 2016

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat voor de hiervoor genoemde sectoren ingevolge artikel 7.4, tweede lid, van de WNT dit jaar als overgangsjaar geldt, maar dat met ingang van 1 januari 2016 van rechtswege ook voor deze sectoren het verlaagde maximum als generiek maximum zal gaan gelden, zoals dat bij de WNT-2 is vastgelegd. Dit algemene maximum van thans € 178.000 zal ingevolge de artikel 2.3, tweede lid, van de wet opgenomen indexeringsregeling door mij, zo nodig, vóór 1 november a.s. worden gecorrigeerd aan de ontwikkeling van de contractuele loonkosten voor de overheid.

3. Nadere normering topfunctionarissen zonder dienstbetrekking

In de WNT is de grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen over de maximale bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking voor de eerste twaalf maanden dat de functie wordt vervuld. Bij de parlementaire behandeling van de WNT-2 heb ik toegezegd u voor de zomer te informeren over de inhoud van deze regeling.⁵ Inmiddels is een ontwerp-regeling opengesteld voor consultatie.⁶ De strekking daarvan is om de bezoldiging anders dan onder de bestaande wet en conform de wens van uw Kamer direct vanaf de eerste maand te normeren. Zo kunnen bovenmatige beloningen bij functievervulling korter dan zes maanden worden voorkomen. Ik verwijs in dit verband naar de door Uw Kamer aanvaarde motie Van Toorenborg en Van Raak inzake de maximumbezoldiging van interim-bestuurders.⁷ De normering in het ontwerp is opgebouwd uit twee normen per zes maanden die in hoogte aflopend zijn, namelijk € 144.000 voor de eerste zes maanden en € 108.000 voor de opvolgende zes maanden. Dit komt neer op een gemiddelde maandnorm van € 24.000 respectievelijk € 18.000. Hiernaast geldt een maximum uurtarief van € 175. Na twaalf maanden functievervulling is de reguliere WNT-norm van toepassing. Deze aflopende wijze van normering maakt het mogelijk om binnen de grenzen van een bezoldigingsmaximum voldoende ruimte te bieden voor kortdurende opdrachten en voor een intensieve inzet aan het begin van de functievervulling zonder dienstbetrekking. De planning is erop gericht dat deze regelgeving met ingang van 1 januari 2016 in werking treedt.

⁵ Kamerstuk 33 978, nr. 23, blz. 35.

⁶ Inclusief consultatie via internet; zie www.internetconsultatie.nl.

⁷ Kamerstuk 33 715, nr. 13.

4. Integrale wetsevaluatie 2013-2015

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Deze evaluatie is inmiddels volop gaande.

Ten behoeve van de evaluatie worden er op dit moment verschillende onderzoeken uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksbureaus. De evaluatie gaat in op verschillende aspecten. Ik noem: de doeltreffendheid en de effecten van de wet, de reikwijdte daarvan en op de vragen en onderwerpen die ik uw Kamer bij de behandeling van de WNT-2 heb toegezegd te onderzoeken. Hieronder vallen eventuele niet-beoogde effecten van de WNT (op bijvoorbeeld het loongebouw, arbeidsmobiliteit of de kwaliteit van het openbaar bestuur), de uitvoering van de wet en de administratieve lasten voor instellingen en de wijze waarop het toezicht en de handhaving is georganiseerd. Er vindt tevens een vergelijkend onderzoek plaats naar wet- en regelgeving rond topinkomens in andere Europese landen.

Ik zal u deze wetsevaluatie, samen met de WNT-jaarrapportage over verslagjaar 2014, in december 2015 toesturen.

Zonder vooruit te lopen op de inhoudelijke bevindingen van de evaluatie, wil ik benadrukken dat een aantal effecten van de WNT, gegeven de recente invoering van de wet, zich nog beperkt zullen manifesteren en daardoor moeilijk kwantitatief onderzoekbaar zijn. Desalniettemin wordt getracht deze effecten zo goed mogelijk in kaart te brengen.

5. De inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid

Met ingang van 1 juli 2015 is de herziening van het ontslagrecht ingevolge de Wet werk en zekerheid (Wwz) in werking getreden. Werknemers, waaronder ook topfunctionarissen in de semipublieke sector die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, hebben bij ontslag in beginsel recht op een transitievergoeding als zij ten minste twee jaar in dienst zijn geweest. De rechter kan een (door hem te bepalen) billijke vergoeding toekennen aan de werknemer maar alleen als het ontslag ernstig verwijtbaar is aan de werkgever. Het staat partijen vrij om zelf een aanvullende vergoeding overeen te komen. De vrijheid van partijen om naast de wettelijke transitievergoeding nog een aanvullende vergoeding overeen te komen blijft – als het gaat om topfunctionarissen – beperkt tot maximaal € 75.000 (bij ontslag uit een voltijdfunctie). Het nieuwe ontslagrecht geldt (vooralsnog) niet voor de publieke sector. De rechtspositie van topfunctionarissen bij onvrijwillig ontslag in de publieke sector is anders geregeld en de verhouding tot de WNT-normering pakt ook anders uit. In samenspraak met mijn ambtgenoot van SZW zal ik op korte termijn een nader onderzoek laten uitvoeren naar ontslaguitkeringen in de praktijk bij instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen – dus zowel in de publieke als de semipublieke sector. Hierbij zal ook recente jurisprudentie worden betrokken.⁸ Deze praktijk zal vervolgens worden beoordeeld in het licht van het vraagstuk van de effectiviteit van de met de WNT beoogde normering van de ontslaguitkering. De planning is erop gericht dat onderzoek dit najaar af te ronden. In het kabinetsstandpunt over de wetsevaluatie zullen daar dan ook conclusies over kunnen worden getrokken.

⁸ Zie o.a. uitspraak Centrale Raad van Beroep 29 juni 2015, zaaknummer 14-5811 AW (ECLI:NL:CRVB:2015:1924).

6. Uitbreiding van de personele reikwijdte van de normering (WNT-3)

Over de uitvoering van het regeerakkoord ten aanzien van de uitbreiding van de reikwijdte van de normering tot andere functionarissen dan topfunctionarissen ontvangt uw Kamer een aparte brief.

7. Decentrale normstelling m.b.t. topinkomens

Bij verschillende gelegenheden heb ik toegezegd in overleg te treden met de VNG en het IPO over de mogelijkheden voor decentrale overheden om eigen bezoldigingsnormen te stellen bij instellingen die zij subsidiëren, en hen hierin te faciliteren met modelaanpakken. Het overleg heeft geresulteerd in het voorstel een handreiking op te stellen. Een handreiking met betrekking tot dit onderwerp is inmiddels in ontwerp gereed en zal ik een dezer dagen (als ontwerp) aan VNG en IPO aanbieden. Na ontvangst van hun reactie zal ik de Kamer ter zake informeren.

8. Stand van zaken uitvoering en toezicht

WNT-instellingenregister

In 2014 is als onderdeel van de versterkte uitvoering van de WNT gestart met het ontwikkelen van een alomvattend beeld van de reikwijdte van de wet op instellingenniveau: het WNT-instellingenregister. Met name de rechtspersonen die ingevolge een door de overheid verleende subsidie onder de WNT vallen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van de WNT) konden maar voor een deel door mij – onder meer op basis van informatie van gemeenten en provincies – worden geïnventariseerd en (per brief) worden voorgelicht. Inmiddels is een zeer groot deel van deze instellingen wel geïdentificeerd, maar een beperkt deel ontbreekt nog. Ook dit jaar zal ik verder onderzoek doen, in het bijzonder naar de bestuurlijk of financieel met de overheid verbonden instellingen die op grond van artikel 1.3, eerste lid, onderdelen b en c, onder de WNT vallen. Hierbij zal ik ook een beroep doen op gemeenten, provincies en waterschappen die de bestuurlijke of financiële relaties met deze semipublieke instellingen onderhouden. Inzet is om in december 2015 ook deze instellingen vrijwel allen te kunnen voorlichten over de juiste toepassing van de wet.

Organisatie van het toezicht op de WNT

De regeling van het toezicht op de toepassing van de WNT is ingevolge de wet belegd bij de vakminister. Sommige vakministers hebben echter te maken met een relatief gering aantal WNT-instellingen, terwijl goed toezicht vraagt om de opbouw van vergevorderde expertise. Daarom is door een aantal vakministers besloten het WNT-toezicht te bundelen bij de Eenheid toezicht WNT van het Ministerie van BZK. Dit voorkomt een onevenredige investering in expertise, terwijl BZK reeds over een gekwalificeerde Eenheid toezicht WNT beschikt. Buitenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Financiën, Infrastructuur en Milieu, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid bundelen met ingang van dit jaar het WNT-toezicht bij deze Eenheid toezicht WNT. Dit zal het toezicht op de naleving van de WNT ten goede komen doordat bestaande kennis optimaal wordt ingezet.

9. Externe advisering over de WNT

Zoals gevraagd door het lid Schouw (D66) uit uw Kamer in het Algemeen overleg over de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk met de Minister voor Wonen en Rijksdienst op 3 juni jl., maak ik van deze gelegenheid gebruik u

te informeren over de mogelijke instelling van een adviescollege topinkomens.

Sinds de inwerkingtreding van de WNT is door het kabinet nog geen gebruik gemaakt van de in § 6 van de wet opgenomen mogelijkheid om een dergelijk permanent onafhankelijk adviescollege, in vervolg op het werk van de Commissie-Dijkstal, daadwerkelijk in te stellen. Het toenmalige kabinet achtte het wenselijk dat het topinkomensbeleid en de uitvoering daarvan ten minste eenmaal per kabinetsperiode tegen het licht zouden worden gehouden. Een permanent adviescollege zou daarbij een belangrijke rol kunnen vervullen. De oorspronkelijke achtergrond van een dergelijk adviescollege was bovendien de veronderstelling van het toenmalige kabinet dat mede door de indeling in het oorspronkelijke wetsvoorstel in zwaardere of lichtere regimes behoefte zou zijn aan onafhankelijke advisering. Deze indeling is echter door de Tweede Kamer ingrijpend geamendeerd.

Inmiddels is ter uitvoering van het regeerakkoord van het huidige kabinet de wet aangescherpt. Aan een extern adviescollege topinkomensbeleid zoals mogelijk gemaakt in de WNT bestaat – gegeven de gewijzigde indeling van regimes en daarnaast de nog niet volledig gerealiseerde opgaven uit het regeerakkoord – thans geen behoefte. Om die reden is deze nog niet ingesteld. Wel zou op langere termijn behoefte kunnen ontstaan aan externe advisering. Daarvoor biedt de Kaderwet adviescolleges dan de grondslag.

Bij het volgens plan in december aan uw Kamer aan te bieden standpunt naar aanleiding van de wetsevaluatie zal ik nader ingaan op de wenselijkheid van externe advisering over het topinkomensbeleid.

10. Vooruitblik

Voor het einde jaar van het jaar wordt er een aantal trajecten afgerond. Zo verschijnt in december de WNT-jaarrapportage over het jaar 2014. Tevens bied ik u ook voor het einde van het jaar de resultaten van de integrale wetsevaluatie (2013–2015) aan. Het is te verwachten dat de door de evaluatie opgedane kennis en inzichten leiden tot voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.

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