



652

Besluit van 14 december 1988 tot wijziging van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en enkele andere besluiten in verband met differentiatie in beloning op grond van individueel functioneren

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1988, nr. AB87/64/U18, directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid, directie Arbeidsvoorwaarden, afdeling Financiële Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel;

Gelet op artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet 1929 (Stb. 530) en artikel C1, eerste lid, onder 1, van de Algemene burgerlijke pensioenwet (Stb. 1986, 540);

De Raad van State gehoord (advies van 5 september 1988, nr. W04.88.0341);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 6 december 1988, nr. AB87/64/U35, directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid, directie Arbeidsvoorwaarden, afdeling Financiële Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (Stb. 1983, 571)¹ worden de onderstaande wijzigingen aangebracht.

A. Artikel 2, onderdeel f, komt te luiden:

f. bezoldiging: de som van het salaris en de toelagen, waarop de ambtenaar ingevolge artikel 12b, tweede lid, en Hoofdstuk III van dit besluit aanspraak heeft;

B. In artikel 3, tweede lid, wordt de zinsnede «Wanneer het salaris, een toelage als bedoeld in de artikelen 13, 14, 16, 18, 18a, 18b en 19» vervangen door: Wanneer het salaris, een toelage als bedoeld in de artikelen 12b, 14, 16, 18, 18a, 18b en 19.

C. Artikel 6, derde lid, komt te vervallen.

D. Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Het salaris van de ambtenaar wordt verhoogd tot het in de schaal naasthogere bedrag, indien hij naar het oordeel van het bevoegde gezag zijn functie naar behoren vervult.

2. Het salaris van de ambtenaar kan worden verhoogd tot een in de schaal hoger vermeld bedrag, indien hij naar het oordeel van het bevoegde gezag zijn functie zeer goed of uitstekend verricht.

3. Vervult de ambtenaar zijn functie naar het oordeel van het bevoegde gezag niet naar behoren, dan blijft salarisverhoging achterwege.

4. De in het eerste en tweede lid bedoelde salarisverhoging wordt toegekend:

a. wanneer de ambtenaar 22 jaar of ouder is en hij het maximumsalaris van de voor hem geldende salarisschaal nog niet heeft bereikt, voor de eerste maal met ingang van de eerste dag van de maand, waarin sinds zijn aanstelling een jaar is verstreken en nadien telkens na één jaar;

b. wanneer de ambtenaar jonger dan 22 jaar is, met ingang van de eerste dag van de maand, waarin zijn verjaardag valt.

5. Het tijdstip waarop ingevolge het vierde lid, onder a, een salarisverhoging wordt toegekend kan worden vervroegd indien daartoe naar het oordeel van het bevoegde gezag aanleiding bestaat.

6. Indien de in het vierde lid, onder a, bedoelde ambtenaar reeds voor zijn 22e verjaardag was aangesteld, wordt, onverlet het in het vijfde lid bepaalde, de salarisverhoging toegekend met ingang van de eerste dag van de maand, waarin zijn verjaardag valt.

7. Voor zover de salarisschaal dit aangeeft en indien de ambtenaar naar het oordeel van het bevoegde gezag zijn functie naar behoren vervult, wordt het salaris, wanneer het maximumsalaris is bereikt, voor de eerste maal na vijf jaar en vervolgens om de twee jaar verhoogd tot het naasthogere bedrag, vermeld achter een salarisnummer beginnende met de letter U.

E. De artikelen 8, 9 en 10 komen te vervallen.

F. Na Hoofdstuk II wordt een nieuw Hoofdstuk IIA ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK IIA

Bepalingen betreffende de gratificatie en de functioneringstoelage.

Artikel 12a

Bij bijzondere prestaties kan door het bevoegde gezag een gratificatie worden toegekend.

Artikel 12b

1. Indien naar het oordeel van het bevoegde gezag sprake is van zeer goede of uitstekende vervulling van de functie kan een toelage voor de duur van een jaar worden toegekend aan:

a. de in artikel 4 bedoelde ambtenaar;

b. de in artikel 5 bedoelde ambtenaar die het maximumsalaris van de voor hem geldende salarisschaal heeft bereikt.

2. Indien naar het oordeel van het bevoegde gezag sprake is van zeer goede of uitstekende vervulling van de functie en daartoe op grond van bijzondere omstandigheden aanleiding bestaat kan een toelage voor een langere duur dan één jaar worden toegekend.

3. Voor de in het eerste lid, onder a, bedoelde ambtenaar bedragen de in het eerste en tweede lid bedoelde toelagen ten hoogste 15% van het voor hem geldende salaris.

4. De in het eerste en tweede lid bedoelde toelagen bedragen voor de in het eerste lid, onder b, bedoelde ambtenaar

- in schaal 1 tot en met 5: ten hoogste 3%
- in schaal 6 tot en met 9: ten hoogste 6%
- in schaal 10 tot en met 13: ten hoogste 9%
- in schaal 14 en 15: ten hoogste 12%
- in schaal 16 tot en met 18: ten hoogste 15%

van het voor de ambtenaar geldende maximumsalaris.

G. Artikel 13 komt te vervallen.

H. In artikel 17, tweede lid, onder d, wordt «het salaris behorende bij salarisnummer U16 van salarisschaal 3» vervangen door: het salaris behorende bij salarisnummer U15 van salarisschaal 3.

I. In artikel 18, eerste lid, wordt de zinsnede «welke ten minste 3% bedraagt van de som van het salaris en toelagen als bedoeld in de artikelen 13 en 19» vervangen door: welke ten minste 3% bedraagt van de som van het salaris en toelagen als bedoeld in de artikelen 12b, tweede lid, en 19.

J. In artikel 18a, tweede lid, aanhef, wordt «het salaris behorende bij salarisnummer U16 van salarisschaal 3» vervangen door: het salaris behorende bij salarisnummer U15 van salarisschaal 3.

K. In artikel 19 wordt «de artikelen 13 tot en met 18b» vervangen door: de artikelen 12b tot en met 18b.

L. In artikel 20 wordt «artikel 13, 18b of 19» vervangen door: artikel 12b, 18b of 19.

M. In artikel 24, derde lid, komt de aanhef te luiden: Het toekennen van het salaris, van een gratificatie, bedoeld in artikel 12a, van een toelage als bedoeld in de artikelen 12b tot en met 18b, van de vakantieuitkering, van de uitkering als bedoeld in artikel 22a en van de vergoeding voor extra diensten geschiedt...

N. In artikel 25, derde lid, wordt «de artikelen 13, 18b en 19» vervangen door: de artikelen 12b, 18b en 19.

O. In de bijlage B worden de salarisschalen 1 tot en met 5 vastgesteld als aangegeven in de bijlage bij dit besluit.

ARTIKEL II

In de Overgangsregeling Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1984 (Stb. 1983, 572)² komt artikel 7 te vervallen.

ARTIKEL III

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K 320)³ komt als volgt te luiden:

Onze Minister van Financiën kan nadere voorschriften geven ten

aanzien van de uitoefening van de in artikel 1 bedoelde bevoegdheid, indien deze geen betrekking heeft op personeel of voormalig personeel van een ministerie of van een daaronder ressorterende dienst dan wel van hun nagelaten betrekkingen.

ARTIKEL IV

Onder ambtelijk inkomen, bedoeld in artikel C1 van de Algemene burgerlijke pensioenwet, wordt niet begrepen de aan de ambtenaar toegekende toelage, bedoeld in artikel 12b, eerste lid, van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

ARTIKEL V

1. Toelagen, die op grond van artikel 13 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984, zoals dat bezoldigingsbesluit luidde op de dag voor die van de inwerkingtreding van dit besluit zijn toegekend aan de ambtenaar, voor wie een der salarisschalen uit de bijlage B van voornoemd bezoldigingsbesluit geldt, blijven gehandhaafd, onverlet het bepaalde in artikel 20 van meergenoemd bezoldigingsbesluit.

2. De bepalingen in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984, zoals die luidden voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit, blijven, voor zover zij betrekking hebben op de in het eerste lid genoemde toelagen, van kracht.

3. Onverlet het bepaalde in artikel 7, zevende lid, worden de salarisnummers beginnend met de letter U, zoals die luidden op de dag voor die van de inwerkingtreding van dit besluit, vernummerd naar de salarisnummers beginnend met de letter U, zoals opgenomen in de bijlage bij dit besluit, met dezelfde salarisschaal en hetzelfde salaris die voor de ambtenaar gelden op het moment van inwerkingtreding van dit besluit.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 24 augustus 1988, Stb. 401

² Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 8 april 1988, Stb. 152

³ Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 6 februari 1976, Stb. 59

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij Nederlandse Staatscourant van 10 januari 1989, nr. 7

ARTIKEL VI

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1989.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 14 december 1988

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

Uitgegeven de *dertigste* december 1988

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

	schaal 1	schaal 2	schaal 3	schaal 4	schaal 5
			U 15 2816	U 16 2972	U 15 3130
			U 13 2736	U 14 2894	U 13 3051
		U 13 2571	U 11 2654	U 12 2816	8 2972
U 12 2336		U 11 2487	6 2571	7 2736	7 2894
U 10 2273		U 9 2408	5 2487	6 2654	6 2816
U 8 2223		4 2336	4 2408	5 2571	5 2736
3 2175		3 2273	3 2273	4 2487	4 2654
2 2131		2 2175	2 2175	3 2336	3 2571
1 2041		1 2085	1 2085	2 2223	2 2408
0		0 1996	0 2041	1 2131	1 2273
J 20 1804	J 20 1846		J 20 1888	0 2085	0 2175
J 19 1658	J 19 1697		J 19 1735	J 20 1929	J 20 2012
J 18 1511	J 18 1547		J 18 1582	J 19 1772	J 19 1849
J 17 1365	J 17 1397		J 17 1429	J 18 1616	J 18 1686
J 16 1219	J 16 1248		J 16 1276	J 17 1460	J 17 1523
J 15 1073	J 15 1098			J 16 1303	

Behoort bij koninklijk besluit van 14 december 1988, Stb. 652

Mij bekend,

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het streven van het kabinet is erop gericht om in de rijksdienst te komen tot kwaliteitsverbetering en daarmee tot een meer doelmatig werkende organisatie. In dat kader is een aantal ontwikkelingen in gang gezet op het gebied van de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid. Deze ontwikkelingen hebben gestalte gekregen in diverse projecten, zoals de decentralisatie van het formatiebeleid, de deregulering van de interne bedrijfsvoering en het streven naar zelfbeheer. Voor wat betreft het personeelsbeleid ligt daarbij een belangrijk accent op de vergroting van de beslissingsruimte van de departementen en het lijnmanagement binnen de departementen, teneinde mogelijk te maken dat in het personeelsbeleid optimaal kan worden ingespeeld op de specifieke omstandigheden en behoeften van de diverse onderdelen van de rijksdienst.

In aansluiting op die ontwikkelingen is het wenselijk dat in het beloningsbeleid een nauwere relatie gelegd wordt tussen de beloning van de individuele ambtenaar en zijn wijze van functioneren, waarbij tevens de invloed van het lijnmanagement ten aanzien van de beloning van individuele medewerkers wordt vergroot.

Wanneer het huidige beloningsbeleid, neergelegd in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (Stb. 1983, 571; BBRA 1984), in dat licht wordt gezien moet worden geconstateerd dat in de praktijk door het lijnmanagement onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheden, terwijl er voor een deel ook onvoldoende gebruik van gemaakt kan worden. Immers, de vaststelling van de beloning wordt grotendeels bepaald door de aard en het niveau van de functie, terwijl de wijze van functioneren van de ambtenaar daarbij nauwelijks een rol speelt.

In artikel 7, eerste lid, van het BBRA 1984 wordt weliswaar bepaald dat het salaris van de ambtenaar jaarlijks wordt verhoogd bij voldoende bekwaamheid, geschiktheid en ijver, maar in de praktijk blijkt dat het bevoegde gezag zich niet altijd een duidelijk oordeel heeft gevormd over het functioneren van de betreffende ambtenaar waardoor een salarisverhoging als vanzelfsprekend wordt verleend. Het achterwege laten van een periodieke salarisverhoging bij onvoldoende bekwaamheid, geschiktheid of ijver op grond van artikel 9, eerste lid, komt dan ook vrijwel niet voor.

Het BBRA 1984 blijkt evenmin uitnodigend voor het management om ten behoeve van zeer goed of uitstekend functionerende ambtenaren waardering te uiten in de vorm van een extra beloning. Ten aanzien van een extra salarisverhoging in verband met buitengewone bekwaamheid, geschiktheid en ijver, dan wel om andere door het bevoegde gezag van voldoende belang geachte omstandigheden, geldt het voorschrift dat deze verhoging het maximumsalaris niet mag overschrijden (artikel 8, eerste lid). Voor zover een hoger maximumsalaris gaat gelden voor een ambtenaar wordt in de regel een salarisverhoging toegekend die ingevolge artikel 10, eerste lid, gelegen moet zijn onmiddellijk boven het salaris dat de ambtenaar in de oude schaal zou hebben genoten.

Ook de toelage die op grond van artikel 13, eerste lid, kan worden toegekend in verband met buitengewone bekwaamheid, geschiktheid en ijver, is aan nadere regels onderworpen. Zo mag de toelage eerst worden toegekend indien de ambtenaar meer dan twee jaar het maximumsalaris van de voor hem geldende schaal heeft genoten. De toelage mag niet uitgaan boven het verschil tussen het salaris, dat de ambtenaar ontvangt en het twee salarisnummers daarboven genoemde bedrag in de naast-hogere schaal.

Behalve de structurele – dat wil zeggen in de maandelijkse bezoldiging opgenomen – beloningsvormen, bestaat de mogelijkheid van incidentele beloningen – gratificaties – op grond van artikel 79 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en op grond van het Koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K 320). Van deze beloningsvorm wordt tot dusver nog weinig en weinig effectief gebruik gemaakt. Een gratificatie op grond van artikel 79 van het ARAR kan slechts worden toegekend in verband met buitengewone toewijding of bijzonder loffelijke dienstverrichting. Ten aanzien van gratificaties die worden toegekend op grond van het genoemde Koninklijk besluit geldt dat de minister van Binnenlandse Zaken goedkeuring moet verlenen aan gratificaties die in een tijdvak van twaalf maanden in totaal hoger zijn dan f 2000,-, dan wel in totaal vooraf niet bepaalbaar zijn.

Een accentverschuiving in het beloningsbeleid, waarbij de nu nog zeer beperkte factor van de wijze van functioneren bij het nemen van gemotiveerde beloningsbeslissingen een grotere rol zal gaan spelen, geeft alle aanleiding om het BBRA 1984 aan te passen. Door het wegnemen van belemmerende voorschriften ten aanzien van de verschillende beloningsinstrumenten wordt de beslissingsbevoegdheid van het lijnmanagement vergroot. Het gewijzigde BBRA 1984 vormt daarbij een raamwerk, waarbinnen het mogelijk wordt om, binnen het gestelde budget, een beloningsbeleid te voeren dat als maatwerk is toegesneden op de diverse dienstonderdelen binnen de rijksdienst. Het alleen invoeren van regelgeving ten aanzien van beloningsdifferentiatie op grond van individuele verschillen in functioneren is uiteraard onvoldoende om het gestelde doel van kwaliteitsverbetering te bereiken. Afgezien nog van het feit dat het beloningsbeleid slechts een van de instrumenten is om tot dat doel te geraken, geldt als randvoorwaarde dat het management bereid en in staat is om de differentiatie in beloning daadwerkelijk toe te passen.

Het is van essentieel belang dat het bevoegde gezag gehouden zal zijn het functioneren van de betreffende ambtenaar kritisch te bezien. Indien de ambtenaar naar het oordeel van het bevoegde gezag zijn functie naar behoren vervult wordt een salarisverhoging gegeven. Is dit naar het oordeel van het bevoegde gezag niet het geval dan dient deze salarisverhoging achterwege te blijven. Hieruit vloeit voort dat het bevoegde gezag de te nemen beloningsbeslissing moet kunnen motiveren. De motivering van een dergelijke beslissing is voor veel leidinggevendenden een nieuw instrument van personeelsmanagement. Dat betekent dat voorlichting en mogelijk ook vorming en opleiding nodig zijn om dit instrument te optimaliseren. Het is echter niet wenselijk om centrale regelgeving vast te stellen ten aanzien van procedures en criteria. De centrale invulling hiervan zou de ontwikkeling van het op de diverse dienstonderdelen gerichte specifieke beloningsbeleid in de weg staan.

In hoeverre het in artikel 71 van het ARAR neergelegde instrument een rol kan spelen bij het onderbouwen van beloningsbeslissingen is afhankelijk van de decentrale inrichting van dit beleid.

De invoering van beloningsdifferentiatie is derhalve in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de ministeries zelf. Een uitzondering hierop vormt de beslissing om een salarisverhoging achterwege te laten in verband met het niet naar behoren vervullen van de functie door een ambtenaar. In dat geval zal de in het huidige artikel 9 voorgeschreven procedure impliciet gelden. Overigens moet worden opgemerkt dat er ten aanzien van het niet toekennen van een salarisverhoging vanuit wordt gegaan dat dit zich in het algemeen gesproken slechts in beperkte mate voordoet en bovendien van tijdelijke aard zal zijn. Bij (herhaalde periodes van) slecht functioneren kan het bevoegde gezag immers gebruik maken van andere dan beloningsinstrumenten en zo nodig overgaan tot de mogelijkheid van herplaatsing of, in het uiterste geval, van ontslag.

Voorts zal het voor het management mogelijk moeten worden om een duidelijker verschil te maken tussen de beloning van de zeer goed of uitstekend functionerende ambtenaar en de ambtenaar die zijn functie normaal – naar behoren – vervult. Ook zal de beloning voor de ambtenaar herkenbaar gerelateerd moeten zijn aan zijn wijze van functioneren waardoor het differentiatiebeleid betekenis heeft en de stimulans die ervan kan uitgaan voor een goed functioneren van de ambtenaar werkelijk aanwezig is.

Om die reden wordt voorgesteld om de toelagen die worden toegekend op grond van artikel 13 te vervangen door tijdelijke toelagen boven het maximum van de voor de ambtenaar geldende salarisschaal. De voorschriften over de wijze en de mate van salarisverhogingen binnen de salarisschaal worden bovendien in dit kader gedereguleerd. Hierop wordt in de toelichting bij de desbetreffende artikelen nader ingegaan.

Uit een oogpunt van andere desiderata van het personeelsbeleid zullen overigens wel bepaalde grenzen aan deze verruiming moeten worden gesteld. In dit verband kan worden gewezen op het loopbaanbeleid en de mobiliteitsbevordering, die het beide wenselijk doen zijn, dat het ook bij een gedifferentieerde beloning voor een goed functionerende ambtenaar steeds aantrekkelijk moet blijven een hoger gewaardeerde functie te aanvaarden, waarin zowel de dienst als hijzelf meer profijt heeft van zijn kwaliteiten. De gewenste verruiming van differentiatiemogelijkheden dient derhalve de beloningsverhoudingen voor zover die op functiewaardering zijn gebaseerd niet te zeer te doorkruisen.

In het kader van een beleid dat een nauwere aansluiting tussen het functioneren van de ambtenaar en zijn beloning beoogt is het wenselijk dat het management ook met incidentele beloningen beter op dat functioneren inspeelt. Een gratificatie kan, wanneer deze direct na een (periode van) bijzondere prestatie wordt toegekend, een zeer geschikt middel zijn om een ambtenaar in zijn goede functioneren te stimuleren. Een betere toepassing van dit beloningsinstrument kan worden gerealiseerd door het bevoegde gezag expliciet de mogelijkheid te geven tot toekenning van gratificaties over te gaan. Om die reden wordt voorgesteld om in het BBRA een nieuw hoofdstuk IIA op te nemen waarin de toekenning van gratificaties wordt geregeld. Voorts zal de thans in koninklijk besluit van 27 juli 1952 (Stb. K 320) vereiste goedkeuring inzake gratificaties die uit eenzelfde hoofde wordt toegekend en in een tijdvak van 12 maanden in totaal hoger zijn dan f 2000,- dan wel in totaal vooraf niet bepaalbaar zijn uit de regelgeving moeten worden geschrapt. Hierop wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Behalve de randvoorwaarde van de bereidheid en capaciteit van het management om beloningsdifferentiatie toe te passen is het van essentieel belang dat de medewerkers beloningsverschillen op grond van individuele verschillen in functioneren aanvaarden en de stimulans ervan ervaren. Ook bij deze acceptatie speelt het management een rol. Zo zal het tot beslissen bevoegde gezag, het departementale en het lijnmanagement, over het binnen de in de centrale regelgeving vastgestelde hoofdlijnen te voeren beloningsbeleid overleg dienen te voeren met de departementale Bijzondere Commissie en met de desbetreffende dienstcommissie (artikelen 115 en 127d ARAR). Ten aanzien van de (individuele) beloningsbeslissing is het, zoals reeds eerder genoemd, noodzakelijk dat het bevoegde gezag deze kan motiveren zodat medewerkers weten op welke gronden de beslissing berust.

Een derde randvoorwaarde is dat er financiële middelen beschikbaar zijn voor de voorgestelde maatregelen. Alleen dan is sprake van een

verruiming in het beloningsbeleid, waarmee kwaliteitsverbetering bij de rijksdienst kan worden nagestreefd. Ook in het huidige beloningsbeleid worden extra salarisverhogingen, persoonlijke toelagen en gratificaties toegekend. In beginsel is het derhalve mogelijk om met bestaande middelen enige differentiatie in de beloning van medewerkers aan te brengen in verband met de wijze van functioneren. Om de toepassing van het voorgestelde verruimde beloningsbeleid te stimuleren heeft het kabinet voor de gehele overheid voor het jaar 1989 – buiten de ruimte voor arbeidsvoorwaarden – een extra bedrag van f 75 miljoen voor dit doel uitgetrokken.

In dit kader is van belang voor de onderhavige wijziging van het beloningsbeleid dat uit de zogenaamde pakketvergelijking is gebleken dat de beloning van de ambtenaar vooral op de hogere functieniveaus gemiddeld achterloopt bij de beloning voor vergelijkbare functies in het particuliere bedrijfsleven.

Uit dit pakketvergelijkend onderzoek is tevens naar voren gekomen dat sprake is van een spreiding in de verschillen tussen de beloning in de overheidssector enerzijds en de particuliere sector anderzijds. Waar op de laagste functieniveaus voor de overheidssector geen of vrijwel geen achterstand kan worden vastgesteld, loopt de achterstand op de middelbare en hogere functieniveaus progressief op. Deze achterstand vormt voor de rijksdienst en voor de overheid in algemene zin in toenemende mate een probleem, wanneer het gaat om het aantrekken of behouden voor de dienst van kwalitatief goed personeel.

Naast de onlangs geschapen mogelijkheden om in de beloning op specifieke arbeidsmarktnelpunten in te spelen (artikelen 18b en 22a, BBRA 1984) is, gelet op de beperkt beschikbare financiële middelen, bij deze wijziging in het beloningsbeleid ernaar gestreefd die middelen zo effectief mogelijk in te zetten, waarbij de beloningsverhoudingen zoals die in het particuliere bedrijfsleven bestaan, het oriëntatiepunt vormen. In het onderhavige ontwerp-besluit is derhalve rekening gehouden met de uitkomsten van de pakketvergelijking ten aanzien van de in artikel 12b geregelde toelage.

Uit een oogpunt van een verantwoord beloningsbeleid is het – tenslotte – wenselijk om op een termijn van twee jaar na inwerking-treding van de wijziging tot een evaluatie van de toepassing te komen om dit beleid zo nodig bij te stellen.

2. Deregulering

In de huidige situatie is sprake van een uitvoerige en gedetailleerde regelgeving omtrent de beloning van de ambtenaar binnen de voor hem geldende salarisschaal en omtrent de boven die schaal eventueel toe te kennen persoonlijke toelagen. Ook de procedure tot toekenning van gratificaties op grond van het Koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K 320) is onderworpen aan een beperking met betrekking tot de maximale hoogte van het aan een ambtenaar in één jaar toe te kennen bedrag. In de onderstaande artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Aangezien de bestaande regelgeving, die de basis vormt voor en verweven is met de huidige beloningscultuur in de rijksdienst, niet voldoende geschikt is om te komen tot een effectief beleid van differentiatie in beloning op grond van individuele verschillen in functioneren, wordt met het ontwerp-besluit een sterke reductie van die regelgeving beoogd.

Door de voorgestelde formulering van het artikel 7 betreffende de periodieke salarisverhoging – de ambtenaar ontvangt een salarisverhoging, indien hij naar het oordeel van het bevoegde gezag zijn functie

naar behoren vervult – wordt bereikt dat het bevoegde gezag de taak wordt opgelegd zich een oordeel te vormen over het functioneren van de ambtenaar. Anderzijds kunnen door opnemng van een nieuw tweede en derde lid in artikel 7 alle thans bestaande bepalingen over de toekenning van extra salarisverhogingen, over het niet toekennen van een salarisverhoging en over het toekennen van een salarisverhoging bij de overgang naar een hoger gewaardeerde functie vervallen, waardoor meer bevoegdheden bij het (lijn)management worden gelegd.

De toekenning van de huidige persoonlijke toelagen wordt in het ontwerp-besluit vereenvoudigd door afschaffing van de thans bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde nadere regels. In plaats daarvan worden functioneringstoelagen, bedoeld in het eerste en tweede lid van het nieuwe artikel 12b, gemaximeerd al naar gelang het schaalniveau, zoals in het derde en vierde lid aangegeven en wordt de mogelijkheid geopend om ook een dergelijke toelage toe te kennen aan de ambtenaar wiens salaris in de bijlage A van het BBRA is vermeld.

Tenslotte wordt ook het beperkende criterium in het Koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K 320) afgeschaft. Het tot toekennen van de gratificaties bevoegde gezag zal daarmee binnen het ter beschikking staande budget geheel de vrije hand krijgen.

Het verruimen van de beslissingsbevoegdheid op een meer decentraal niveau brengt een zekere stijging van de bestuurslasten met zich mee, in die zin dat het management bij het nemen van een beloningsbeslissing deze moet kunnen onderbouwen. Overigens is de mate van die stijging afhankelijk van het reeds bestaande en van het op decentraal niveau nader in te vullen beloningsbeleid.

Ook een mogelijke stijging van het aantal beroepszaken hangt daarmee samen. Aangezien het een taak is van de verschillende ministeries om op de bestaande cultuur van die organisaties toegespitste procedures en criteria te ontwikkelen zal de toename van het aantal beroepszaken naar verwachting nihil of slechts zeer miniem zijn.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A

In onderdeel F van dit artikel worden de zogenaamde functioneringstoelagen geregeld. Deze toelage wordt in beginsel voor de duur van een jaar toegekend en behoort niet tot de bezoldiging te worden gerekend. De mogelijkheid bestaat echter dat het bevoegde gezag op grond van bijzondere omstandigheden aanleiding ziet om een functioneringstoelage voor langere duur dan een jaar te verlenen. In dit laatste geval wordt het wenselijk geacht deze toelage wèl tot de bezoldiging te rekenen. Dit vergt een andere omschrijving van het begrip bezoldiging in artikel 2, onderdeel f, van het BBRA 1984.

Artikel 1, onderdeel B

Deze wijziging hangt samen met die in de onderdelen F en G van dit artikel.

Artikel 1, onderdeel C

In het kader van decentralisatie van bevoegdheden en deregulering wordt voorgesteld deze bepaling te laten vervallen. Er bestaat geen noodzaak tot centrale regelgeving, nu het bevoegde gezag nadrukkelijk is belast met de besluitvorming omtrent de beloning van de ambtenaar.

Artikel 1, onderdeel D

Zoals hierboven in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven vergt het huidige beleid ten aanzien van de toekenning van periodieke salarisverhogingen een wezenlijke wijziging dienaangaande.

Deze wijziging houdt in dat aan de ambtenaar een salarisverhoging wordt gegeven tot het in de schaal naasthogere bedrag wanneer het bevoegde gezag van oordeel is dat hij naar behoren functioneert. Wordt de functie naar het oordeel van het bevoegd gezag niet naar behoren vervuld, dan blijft een salarisverhoging achterwege. In dat kader is het passend dat de eis van buitengewone bekwaamheid, geschiktheid en ijver wordt vervangen door een formulering die het bevoegd gezag meer ruimte biedt om tot een beloningsbeslissing te komen op grond van individuele verschillen in functioneren. De beperking dat het salaris alleen tot het naasthogere bedrag kan worden verhoogd vervalt door de opnemng van een nieuw tweede lid.

In het tweede lid is opgenomen dat het uitdrukkelijk de bedoeling is dat twee of meer periodieken uitsluitend kunnen worden toegekend aan zeer goed of uitstekend functionerende ambtenaren. Derhalve zal het bevoegde gezag zich een duidelijk oordeel moeten vormen over het functioneren van de ambtenaar om de te nemen beloningsbeslissing te kunnen motiveren. De periode waarbinnen een dergelijke beslissing genomen dient te worden is geflexibiliseerd. In de regel zal dit echter – zoals ook thans geschiedt – jaarlijks zijn.

De hierboven genoemde motivering zal het bevoegde gezag eveneens moeten kunnen geven voor de toekenning van de zogenaamde uitlooperperiodieken in de schalen 1 tot en met 5 van bijlage B van het BBRA 1984.

Derhalve wordt voorgesteld het zevende lid van artikel 7 BBRA 1984 te wijzigen conform het eerste lid van dat artikel. Daarbij is het tijdstip waarop een beslissing over toekenning van de uitlooperperiodiek genomen kan worden met een jaar vervroegd.

Artikel I, onderdeel E

Gelet op het boven ten aanzien van artikel I, onderdeel D, gestelde bestaat geen behoefte meer aan specifieke bepalingen omtrent het toekennen van extra salarisverhogingen, het achterwege laten van de toekenning van een periodieke salarisverhoging en de salarisvaststelling bij indeling in een hogere salarisschaal. Het nieuwe artikel 7 van het BBRA 1984 biedt de mogelijkheid om op alle onder de oude artikelen 8, 9 en 10 begrepen situaties in te spelen onder afweging van de wijze van functioneren van de desbetreffende ambtenaar. Met name ook de inhoud van artikel 9 maakt impliciet deel uit van het nieuwe artikel 7.

Artikel I, onderdeel F

Met het opnemen van een nieuw hoofdstuk II A wordt in de eerste plaats beoogd het gratificatie-instrument voor bijzondere prestaties meer en meer effectief door het bevoegde gezag te laten toepassen. Verwezen wordt naar hetgeen in de algemene toelichting reeds is gesteld. Artikel 12a voorziet in de mogelijkheid om de gratificatie nadrukkelijk als beloningsinstrument te hanteren.

In de tweede plaats wordt in artikel 12b mogelijk gemaakt om functioneringstoelagen toe te kennen.

Het huidige artikel 13 BBRA 1984 bevat weliswaar reeds de mogelijkheid om enige differentiatie in beloning aan te brengen voor ambtenaren, die het maximum van hun salarisschaal hebben bereikt. Door het opnemen van artikel 12b wordt deze mogelijkheid in drie opzichten gewijzigd ten einde een nog betere aansluiting te verkrijgen met de met dit ontwerp-besluit beoogde intensivering van het differentiatiebeleid. In de eerste plaats geldt voor de toepassing van artikel 12b, eerste lid, dat het bevoegde gezag zich een duidelijk oordeel moet vormen over het functioneren van de ambtenaar, alvorens tot toekenning van de toelage over te gaan. In dat kader past de wijziging van het

vereiste van buitengewone bekwaamheid, geschiktheid en ijver, zoals gegeven in artikel 13, eerste lid, naar ruimere formulering.

Benadrukt blijft dat de toelage alleen dient te worden toegekend aan ambtenaren, die hun functie zeer goed of uitstekend vervullen. Een tweede wijziging is dat de toelage in beginsel voor de duur van een jaar wordt toegekend. Het bevoegde gezag zal zich dan opnieuw moeten beraden over de toekenning van deze toelage op grond van het functioneren van de ambtenaar. Met dit tijdelijke karakter wordt de relatie met de wijze van functievervulling versterkt en zal de stimulans die daarvan uitgaat niet afnemen door gewenning aan het hogere beloningsniveau. Dit is tevens de reden voor het plaatsen van deze toelage in hoofdstuk II A.

De toelage wordt niet tot de bezoldiging gerekend en werkt niet door in het pensioen (zie artikel IV).

In het tweede lid van artikel 12b is bepaald dat het bevoegde gezag, indien het daartoe aanleiding ziet, een toelage kan toekennen voor een langere periode dan een jaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien het bevoegde gezag van oordeel is dat de betrokken ambtenaar gedurende een reeks van jaren uitstekend gefunctioneerd heeft en dit naar verwachting zal blijven doen. Het verlenen van een toelage voor een langere duur betekent niet dat een toelage zonder meer voor onbepaalde tijd kan worden toegekend. Nadrukkelijk moet ook hier een relatie worden gelegd met de wijze van functioneren. Na verloop van tijd zal het bevoegde gezag opnieuw moeten oordelen over verlenging van de toekenning.

De derde wijziging betreft de hoogte van de toelage.

In de plaats van de op grond van artikel 13 bestaande nadere regels, die naast een wachttijd voor de toekenning van twee jaar op het maximum van de voor de ambtenaar geldende schaal ook een maximering van de toelage op twee periodieke salarisverhogingen in de naasthogere schaal bevatten, komen het derde en vierde lid van artikel 12b die de mogelijkheid scheppen een toelage toe te kennen tot een naar schaalniveau gedifferentieerd maximum. De reden voor deze gedifferentieerde maximering is, afgezien van fiscale aspecten en van de prikkel die van een dergelijke toelage mag worden verwacht, gelegen in de – in het algemeen deel van deze toelichting vermelde – relatie tussen de uitkomsten van de pakketvergelijking en de mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie.

In het algemene deel van de nota van toelichting is gesteld dat differentiatie in beloning op basis van de wijze van functioneren geen hindernis mag vormen voor loopbaanbeleid en mobiliteitsbevordering. Met voorgestelde functioneringstoelagen in schaal 12 en hoger kan echter het maximumsalaris van de naasthogere schaal worden geëvenaard of zelfs overtroffen.

Desondanks kan gesteld worden dat overgang naar een hoger gewaardeerde functie nog altijd voldoende aantrekkelijk blijft, zodat naar verwachting dan ook geen belemmering zal optreden voor het loopbaanbeleid of de mobiliteitsbevordering. Toch betekent dit dat het bevoegde gezag zich hiervan bewust moet zijn bij de toekenning van toelagen, die het maximum van de naasthogere schaal overtreffen.

Is de ambtenaar in het genot van een dergelijke toelage, dan zal bij een eventuele bevordering nauwelijks te ontkomen zijn aan toekenning van een toelage in die hogere functie, terwijl dit eerst zou moeten worden beoordeeld aan de hand van het functioneren in de nieuwe functie. Om dit te voorkomen kan het bevoegde gezag overwegen om in plaats van een toelage een gratificatie toe te kennen. De basis voor de intrekking van een functioneringstoelage is in artikel 20 BBRA 1984 opgenomen.

Artikel I, onderdeel G

In verband met het opnemen van de mogelijkheid om functioneringstoelagen toe te kennen is handhaving van de toelage, bedoeld in artikel 13, niet langer zinvol. Voorgesteld wordt derhalve dit artikel te schrappen.

Artikel V van dit ontwerp-besluit bevat een overgangsregeling voor ambtenaren, die bij de inwerkingtreding van dit ontwerp-besluit een toelage genieten.

Artikel I, onderdelen H, J en O

In verband met de wijziging van artikel 7, zevende lid in artikel I, onderdeel D, is een wijziging in bijlage B van het BBRA ten aanzien van salarisschalen 1 tot en met 5 noodzakelijk (onderdeel O).

Voorts dient de in artikel 17, tweede lid, en in artikel 18, tweede lid, genoemde maximumberekenningsbasis (voor respectievelijk de toelage voor onregelmatige diensten en de toelage voor bereikbaarheid en beschikbaarheid) veranderd te worden van salarisnummer U 16 van salarisschaal 3 in salarisnummer U 15 van die schaal (onderdelen H en J).

Artikel I, onderdelen I, K, L, M en N

Deze wijzigingen hangen samen met die in de onderdelen F en G van dit artikel.

Artikel II

In verband met het krachtens artikel I, onderdeel E, van dit besluit vervallen van artikel 8 BBRA 1984, kan ook artikel 7 van de Overgangsregeling BBRA 1984 vervallen.

Artikel III

Het Koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K 320) wordt toegepast voor het verlenen van gratificaties.

Indien het bedrag ter zake in een tijdvak van 12 maanden hoger is dan f 2000,- dan wel in totaal vooraf niet bepaalbaar is, dient de medewerking van de minister van Binnenlandse Zaken te worden ingeroepen. In het kader van enerzijds de beloningsdifferentiatie en anderzijds het streven naar deregulering wordt voorgesteld het gratificatiebesluit in die zin te herzien, dat bij de toepassing van het besluit aan de departementen ruimere bevoegdheden dan tot dusver worden toegekend. Het doen vervallen van de betreffende bepaling strekt daartoe. Overigens wordt verwezen naar artikel I, onderdeel F en het daaromtrent gestelde in de toelichting.

Artikel IV

In onderdeel F van artikel I zijn de zogenaamde functioneringstoelagen geregeld. Ingevolge artikel C 1 van de Algemene burgerlijke pensioenwet worden deze toelagen tot het ambtelijk inkomen gerekend. Gezien het feit dat de in het eerste lid van artikel 12b bedoelde functioneringstoelage voor de duur van een jaar wordt toegekend is het niet wenselijk om deze in de pensioenberekening te laten doorwerken. Dat is de reden waarom deze toelage van dit begrip wordt uitgezonderd. Artikel C 1, eerste lid, onder 1, van de Algemene burgerlijke pensioenwet biedt hiervoor de wettelijke basis. Ten aanzien van functioneringstoelagen, die op grond van artikel 12b, tweede lid, van het BBRA 1984 voor langere duur worden toegekend is geen uitzondering gemaakt, zodat dit inkomensbestanddeel wèl in de pensioenberekening wordt betrokken.

Artikel V

Op grond van artikel I, onderdeel G van dit ontwerp-besluit vervalt de

mogelijkheid tot toekenning van toelagen ex artikel 13 BBRA 1984 voor ambtenaren voor wie een van de salarisschalen van Bijlage B BBRA 1984 geldt. De onderhavige overgangsbepalingen voorzien erin dat bij de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit reeds toegekende toelagen gehandhaafd blijven, voor zover en voor zolang het bevoegde gezag van oordeel is dat de redenen die tot de toekenning van de toelage hebben geleid nog gelding hebben. De bepalingen in het BBRA 1984, zoals deze voor de datum van de inwerkingtreding van dit besluit luiden, blijven, voor zover deze betrekking hebben op toegekende toelagen ex artikel 13 BBRA, van kracht. Hierbij valt te denken aan de artikelen 3, tweede lid, 18, eerste lid, 19, 20, 21, 24, derde lid en 25, derde lid. De toelage wordt tot de bezoldiging gerekend.

Voorts is een overgangsbepaling opgenomen ten behoeve van die ambtenaren die ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een salarisnummer kennen, beginnend met een U. Deze salarisnummers worden vernummerd naar de in de bijlage van dit besluit opgenomen salarisnummers, beginnend met de letter U, onder handhaving van de voor de ambtenaar geldende salarisschaal en salaris. Zo zal bijvoorbeeld een ambtenaar in schaal 1 met salarisnummer U13 en een salaris van f 2336,- na inwerkingtreding van dit besluit salarisnummer U12 hebben met hetzelfde salaris.

Artikel VI

Voor de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit wordt de datum van 1 januari 1989 voorgesteld. Dit hangt samen met zaken van uitvoeringstechnische aard inzake de differentiatie in beloning als voorgesteld in het ontwerp-besluit. In 1988 zullen voorbereidingen plaatsvinden die een verantwoorde invoering van differentiatie in beloning mogelijk moeten maken, onder meer ten aanzien van de vorming van het management en de ontwikkeling van een financieel beheerssysteem.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk