

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 november 2014

1. Inleiding

Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en de door de leden van de verschillende fracties gemaakte opmerkingen bij en gestelde vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de VVD hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en refereren daarbij aan de schriftelijke voorbereiding en plenaire behandeling van de oorspronkelijke WNT, zoals die per 1 januari 2013 in werking is getreden. Deze leden wijzen er op dat zij destijds over de toen al aangekondigde Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (WNT-2) reeds hebben opgemerkt dat de VVD een dergelijk voorstel opnieuw en eigenstandig zal beoordelen op proportionaliteit, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en onderschrijven het grote belang van normering van de topinkomens in de (semi)publieke sector, juist omdat het om publieke middelen gaat. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel en hebben de nodige vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een vraag.

De leden van de fractie van D66 hebben met de nodige aarzelingen kennis genomen van het voorstel. Zij zien daarvoor geen valide rechtvaardiging, constateren ernstige tekortkomingen in de onderbouwing en zijn zeer bezorgd over mogelijke niet bedoelde neveneffecten. Graag willen deze leden de regering in de gelegenheid stellen met aanvullende, meer overtuigende argumentaties te komen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en staan hier positief tegenover. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Zij onderstrepen het belang van normalisering

van salarissen in de (semi)publieke sector, maar hebben vragen bij de onderbouwing en timing van het onderhavige voorstel. In reactie op de verschillende algemene opmerkingen, wil de regering benadrukken, dat, hoewel het wetsvoorstel verschillende onderwerpen regelt, 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. Excessieve beloningen aan topbestuurders hollen het vertrouwen in de (semi)publieke sector uit. Er is een breed maatschappelijk draagvlak voor deze normverlaging en deze dient daarom onverwijld te worden ingevoerd. De regering spreekt het vertrouwen uit met deze memorie van antwoord de leden van alle fracties te overtuigen van het belang van dit wetsvoorstel. Behalve maatschappelijk draagvlak, is er ook op de verschillende bestuurlijke niveaus aandacht en draagvlak voor het bevorderen van de doelmatige besteding van publieke middelen door het terugdringen van bovenmatige inkomens in de (semi)publieke sector. Mede ter uitvoering van de aan de Eerste Kamer door mij gedane toezegging¹, naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de leden Koole (PvdA) en Huijbregts-Schiedon (VVD), om in overleg te treden met de VNG over eigen maximumsalarissen van lokale overheden en de uitkomst van dat overleg te rapporteren, heb ik na overleg met IPO en VNG het initiatief genomen voor een breed interbestuurlijk netwerk, waarin een aantal gemeenten, provincies alsmede IPO en VNG participeren. Binnen dit netwerk zijn op 27 november jl. de ervaringen gedeeld op het vlak van het terugdringen van topinkomens op decentraal niveau. Ik zal hierover graag in een later stadium, zo mogelijk al in het eerste kwartaal van 2015, aan de Kamer meer uitvoerig rapporteren. Een van de doelen van dit overleg is afstemming en voorkomen van interferentie. De in onderhavig voorstel uitgewerkte verlaging van het wettelijk bezoldigingsmaximum ontmoet bij gemeentebesturen en provinciebesturen veel weerklank. Deze gemeenten en provincies zien ook uit naar de normverlaging. Verwacht wordt dat de effectuering van deze normverlaging zelfs zal leiden tot een heropening van de discussie bij veel gemeenten en provincies over de wenselijkheid van aanvullende lokale respectievelijk provinciale normstelling. Voor deze gemeenten en provincies is er geen twijfel over de wenselijkheid van de normverlaging. Na de inwerkingtreding van de normverlaging zal de discussie veeleer zijn of aanvullende decentrale normstelling nog gewenst is. Gemeenten en provincies die in een eerdere fase al hebben gekozen voor het ministersalaris als gemeentelijke of provinciale norm staan dan immers voor de vraag wat de meerwaarde is van die decentrale normstelling. Hierbij spelen dan ook overwegingen van deregulering en van terugdringing van regeldruk en administratieve lasten een rol. Die terugdringing van lokale en regionale regeldruk en administratieve lasten is niet alleen in het belang van deze gemeenten en provincies, maar ook in het belang van de instellingen die aan de betreffende decentrale normstelling zijn onderworpen. Uiteindelijk zullen gemeenten en provincies de gevolgen van de verlaging van het wettelijk bezoldigingsmaximum voor hun decentrale normstelling op hun eigen merites moeten beoordelen. Op het niveau van de centrale overheid geldt voorts dat 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. Vanaf 1 januari 2014 adviseert BABD bovendien over de arbeidsvoorwaarden van bestuurders bij ZBO's om eveneens te anticiperen op de normverlaging (100%). Zowel de hiervoor bedoelde decentrale normstelling als de anticipatie op het niveau van het Rijk geven

¹ Nr. T01605 betreffende de «wethoudernorm» of de «Brabantnorm», zie Handelingen I 2012/2013, nr. 6, item 7 – blz. 40.

uitdrukking aan de maatschappelijk gevoelde urgentie van de normverlaging.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen allereerst naar de urgentie, het nut en de noodzaak en besparingen van de WNT-2. Ook de leden van de D66-fractie vragen een reflectie op de argumentatie.

Met het wetsvoorstel wordt allereerst uitvoering gegeven aan het voornemen van de regering, dat de Minister als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw van de publieke en semipublieke sector dient te staan. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012 is opgenomen dat het kabinet het wetsvoorstel normering topinkomens aanpast, waarbij de norm 100 wordt in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Dit voornemen is, gegeven het feit dat het wetsvoorstel toen reeds bij de Eerste Kamer aanhangig was, niet meer in het wetsvoorstel verwerkt, maar in een afzonderlijk – het onderhavige – wetsvoorstel opgenomen. In de Eerste Kamer is dat bij de plenaire behandeling destijds, op 6 november 2012, van de op 1 januari 2013 in werking getreden WNT onderwerp van debat geweest. Voor de regering is het voorstel het sluitstuk van een periode van meer dan tien jaar discussie over de gewenste hoogte van topsalarissen in de (semi)publieke sector. In deze periode is hierover veel wetenschappelijk, maatschappelijk en politiek debat gevoerd. Deze debatten hebben laten zien, dat in deze periode accenten zijn verschoven. Waar bij de aanvang van de debatten de bezoldigingen van de ambtelijke top en politieke ambtsdragers, afgezet tegen andere relevante delen van de arbeidsmarkt, veel aandacht kregen, is die aandacht toenemend verlegd naar excessen in de publieke sector, en nog meer in verschillende semipublieke sectoren. Voorts evolueerde het debat waar het het gewenste instrumentarium betrof: van openbaarmaking van topinkomens via zelfregulering naar normering. Het voorliggende voorstel voltooit dit langdurige debat en maakt het in zekere zin rond: door de Minister aan het hoofd van het salarisgebouw te plaatsen wordt teruggekeerd naar een keuze die ook in 1981 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken is gemaakt.

Met het voorstel worden ook twee andere belangrijke wijzigingen in de WNT gerealiseerd. De normering van de bezoldiging van interne toezichthouders wordt aanmerkelijk verruimd. Met deze verruiming wordt concreet erkenning gegeven aan de groeiende verwachtingen aan en verantwoordelijkheden van deze interne toezichthouders. Tot slot geeft het voorstel de grondslag om ook bij interim-functievervulling voor een periode van zes maanden of korter de bezoldiging te maximeren. Elk van de onderdelen van dit wetsvoorstel is urgent:

- De regering acht het van groot belang, dat het jarenlange debat over het salarisgebouw van de publieke en semipublieke sector en de positie van de Minister hierin met dit voorstel tot een principiële afronding komt. Daarbij signaleert de regering dat het overgangsrecht onvermijdelijk met zich brengt dat het nog enige jaren zal duren alvorens definitief een nieuw evenwicht ontstaat. Dit besef sterkt de regering in de overtuiging, dat het debat met urgentie moet worden afgerond: hoe eerder dit gebeurt, hoe eerder we deze overgangperiode achter ons kunnen laten.
- Zowel uit de consultatie die aan het wetsvoorstel voorafging als uit concrete signalen vanuit instellingen kan worden afgeleid dat de versoepeling van de bezoldigingsnormen van interne toezichthouders noodzakelijk wordt geacht en hier zeer naar wordt uitgekeken.
- Ook de noodzaak om snel de bezoldiging te maximeren van interim--topfunctionarissen die maximaal zes maanden de functie vervullen is groot. Onder de huidige wet bestaat de mogelijkheid dat bij kortduurende interim-functievervulling exorbitant hoge vergoedingen worden

betaald. Hiervan zijn ook concrete casussen. Mede als gevolg daarvan is in de Tweede Kamer de motie Van Toorenburg-Van Raak aangenomen, die er toe strekt om dergelijke exorbitante bezoldigingen te voorkomen.²

Over de besparingen die mogelijk met de WNT-2 worden gerealiseerd, merkt de regering op dat het oogmerk van dit wetsvoorstel een maatschappelijk aanvaardbare, evenwichtige en verantwoorde bezoldiging binnen de publieke en semipublieke sector is. Hoewel met dit wetsvoorstel financiële besparingen worden bereikt, heeft dit wetsvoorstel niet ten doel om te bezuinigen. Het is overigens wel zo, dat in het regeerakkoord in verband met de verlaging van topinkomens in de publieke sector met ingang van 2016 een besparing van € 10 mln. is ingeboekt. Deze afspraak is vertaald in de Meerjarenbegroting 2014–2018. Door de periode van het overgangsrecht voor topfunctionarissen waarvan de huidige bezoldiging boven het (nieuwe) wettelijke maximum uitkomt, zal het al een opgave zijn deze taakstelling tijdig te halen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de Minister de tijdens de behandeling van de WNT op 6 november 2012 beloofde zorgvuldigheid heeft vorm gegeven en of de haast waarmee dit wetsvoorstel is aangeboden en behandeld, voldoen aan de beginselen van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur. Ook voor de leden van de fractie van D66 rijzen vragen over consistente, houdbare en zorgvuldige wetgeving. Zoals in het debat van 6 november 2012 al aan de orde werd gesteld, hechte en hecht de regering aan zorgvuldigheid bij de voorbereiding en behandeling van onderhavig voorstel. In antwoord op deze leden kan dan ook worden bevestigd, dat die zorgvuldigheid in acht is genomen. Bij de voorbereidingen is een eerder ontwerp-wetsvoorstel allereerst aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid voorgelegd, en vervolgens voor consultatie aangeboden aan een omvangrijk aantal maatschappelijke en belangenorganisaties. Bovendien kon een ieder in het kader van de internetconsultatie reageren. Ook de Tweede Kamer heeft op 8 oktober als onderdeel van het parlementaire proces inzake dit wetsvoorstel in die Kamer een hoorzitting/ rondetafelgesprek georganiseerd waaraan diverse vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen. Op verschillende onderdelen is het uiteindelijke wetsvoorstel mede door de ontvangen reacties aangepast. De nu voorgestelde verruiming van de normering van de bezoldiging van interne toezichthouders is hiervan een voorbeeld.

De leden van de fractie van de VVD houden voor dat de verlaging van de bezoldigingsnorm vooral ingrijpende effecten heeft op individuele personen en huishoudens. Voor zover de huidige bezoldiging van topfunctionarissen de voorgestelde maximering te boven gaat, kan niet worden ontkend dat sprake is van effecten op deze topfunctionarissen en mogelijk de leden van hun huishouden. Het overgangsrecht van de nu geldende WNT en van het nu voorliggende voorstel waarborgen juist, dat die effecten voor de zittende functionarissen pas op termijn optreden en dat de betreffende topfunctionarissen over een geruime periode beschikken waarin zij op die mogelijke effecten kunnen anticiperen. Zie voor het overgangsrecht verder paragraaf 6 van deze memorie.

De leden van de PvdA-fractie halen de passages in het regeerakkoord aan waarin staat dat het salaris van bewindspersonen definitief niet wordt verhoogd. In het regeerakkoord staat vervolgens, dat «in lijn hiermee» het wetsvoorstel (inmiddels de wet) normering topinkomens wordt aangepast. Met deze afspraak wordt vastgelegd, dat voor topfunctionarissen die onder de WNT vallen het bezoldigingsniveau van de Minister als maximum zal gelden. Bovendien is in het regeerakkoord afgesproken

² Kamerstukken II, 2013/2014, 33 715, nr. 13.

dat dit maximum voor alle medewerkers in de (semi)publieke sector zal gelden. De logica van deze redenering is dat nu bij de totstandkoming van het regeerakkoord de keuze is gemaakt het salaris van bewindspersonen definitief niet te verhogen en het salaris van de Minister bovendien aan de top staat van het salarisgebouw van de (semi)publieke sector, het WNT-bezoldigingsmaximum hierop wordt afgestemd.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de regering verwacht het wetsvoorstel in te dienen dat er toe strekt om de normering uit te breiden naar alle medewerkers. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen zowel de verlaging van de norm als de uitbreiding van de reikwijdte in één wetsvoorstel op te nemen, zo vragen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de gehanteerde definities in de WNT (bijvoorbeeld de definitie van topfunctionaris) in de praktijk niet altijd duidelijk blijken. Nu dit met de voorgenomen uitbreiding van de reikwijdte van de wet tot alle medewerkers wordt opgelost, vragen zij tevens, net als de leden van de PvdA-fractie, wanneer zij dit wetsvoorstel tegemoet kunnen zien.

Naar deze uitbreiding van de reikwijdte wordt door de regering momenteel een beleidsverkenning uitgevoerd, waarvan de resultaten in de eerste helft van 2015 worden verwacht. De verkenning bevat een feitelijke verkenning en zal als zodanig ook input leveren voor het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de huidige WNT (WNT-1) en WNT-2 die in 2015 zal worden uitgevoerd. In het kader van die evaluatie zal ook onderzoek worden uitgevoerd naar de neveneffecten van de maximering van de bezoldigingen van topfunctionarissen voor het totale loongebouw en de bezoldiging van niet-topfunctionarissen. Hoewel het overgangsrecht op een deel van de topfunctionarissen nog van kracht zal zijn, zal in 2015 naar verwachting wel onderzoek kunnen worden gedaan naar deze effecten van de normering en mogelijk ook al van de normverlaging. In de eerste helft van 2016, dus na de wetsevaluatie in 2015, zal volgens planning een toets worden uitgevoerd op de voor te stellen wijze van uitwerking van het regeerakkoord op dit onderdeel. De regering is van oordeel dat deze stappen noodzakelijk zijn om deze uitbreiding van de WNT naar alle medewerkers te realiseren, aangezien deze betrekking heeft op een veel grotere groep functionarissen en zodoende ingrijpender is dan voorliggend wetsvoorstel. Dat betekent dat het een en ander goed moet worden onderzocht en verschillende beleidsalternatieven voldoende moeten worden verkend. Om te verhinderen dat met het effectueren van de afspraken uit het regeerakkoord te veel tijd gemoeid gaat, heeft de regering ervoor gekozen om de afspraken in twee afzonderlijke voorstellen te presenteren en daarmee om de minder ingrijpende normverlaging sneller in te kunnen voeren. Bij brief van 10 juli 2013 heb ik beide Kamers van deze keuze in kennis gesteld.³

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet heeft gewacht op de evaluaties van de WNT en welke inzichten die evaluaties volgens de regering zouden kunnen toevoegen aan de jaarlijkse verslagen en tussentijdse monitoring van de effecten van de wet. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering tijdens de mondelinge behandeling van de huidige WNT in de Eerste Kamer heeft toegezegd binnen een termijn van twee jaar met een evaluatie van de wet te komen. Deze evaluatie werd losgekoppeld van de indiening van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vragen of de noodzaak van een Aanpassingswet en een Reparatiewet niet bewijst dat een evaluatie onmisbaar is alvorens een nieuwe wet te willen vaststellen en of de kritische commentaren op dit wetsvoorstel de regering daarvan niet heeft overtuigd. Ook de leden van de D66-fractie vragen zich af waarom niet eerst gepoogd is enig – bij voorkeur empirisch onderbouwd – inzicht te krijgen in de werking van de

³ Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 64.

huidige WNT en menen dat op zijn minst gewacht zou moeten worden op de uitkomsten van de eerste WNT-rapportage.

Al bij de behandeling van de nu geldende wet heeft de regering kenbaar gemaakt voornemens te zijn om het wettelijk bezoldigingsmaximum te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister. De regering heeft niet met de invoering van de 130%-normering willen wachten tot de totstandkoming van de 100%-norm. Dat zou een ongewenste vertraging hebben opgeleverd. De regering beschouwde toen en beschouwt nu nog steeds de 100%-norm als het wenselijk algemeen maximum voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector. Het voorliggende wetsvoorstel is in feite een logische vervolgstap na de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013. Een wetsevaluatie brengt geen wijziging 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. Dit neemt niet weg dat toekomstige evaluaties aanleiding kunnen zijn om nuanceringen of verbeteringen in de wet aan te brengen. Een dergelijke evaluatie acht de regering ook van belang om de kwaliteit van de wetgeving te waarborgen. Een integrale wetsevaluatie is op dit moment overigens ook nog niet mogelijk, omdat er te weinig ervaring is opgedaan met de huidige wet.

De WNT-jaarrapportage 2013, waar de leden van de D66-fractie naar vragen, zal weliswaar een analyse geven van de bezoldigingsgegevens die WNT-instellingen over 2013 hebben gemeld maar moet vooral beschouwd worden als nulmeting. Bij de jaarlijkse WNT-rapportage aan de Staten-Generaal zal melding worden gemaakt van eventuele knelpunten in de praktijk. Deze jaarrapportage vormt ook de basis voor een jaarlijkse evaluatie – niet zozeer van de wet zelf, maar van de feitelijke uitvoeringspraktijk, de toepassing van uitzonderingen op grond van de artikelen 2.4 en 2.5, het uitgevoerde toezicht en de handhaving. De regering verkrijgt mede hierdoor in toenemende mate inzichten in beoogde effecten en de neveneffecten van de WNT, door deze in samenwerking met de vakministers te monitoren en in 2015 bovendien een aantal gerichte evaluatieonderzoeken te laten uitvoeren. Dit vormt de basis voor een eerste integrale wetsevaluatie die eind 2015 samen met de WNT-jaarrapportage 2014 aan beide Kamers zal worden toegezonden. Met de leden van de CDA-fractie is de regering van oordeel dat de WNT een complexe materie betreft. De Aanpassingswet WNT en Reparatiwet WNT zijn echter van een geheel ander karakter dan voorliggend wetsvoorstel. De Aanpassingswet beoogde met name de ANBI's als zodanig buiten het toepassingsbereik van de WNT te plaatsen en extra eisen te stellen aan de toepasselijkheid van de WNT op gesubsidieerde instellingen. Deze Aanpassingswet was door de regering reeds aangekondigd in de memorie van antwoord bij de huidige WNT. Naast de twee genoemde hoofdonderwerpen, bevatte de Aanpassingswet WNT, evenals de Reparatiwet WNT, hoofdzakelijk technische wijzigingen. Voorliggend wetsvoorstel bevat geen technische onderwerpen, maar betreft een verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum. Dit staat derhalve los van de eventuele uitvoeringsproblematiek.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de visie van de regering op de ontwikkelingen van bezoldigingen in de (semi)publieke sector voor de toekomst. Tevens vragen deze leden of het wat de regering betreft wenselijk is het ministersalaris in de toekomst, onder betere economische omstandigheden, te verhogen.

Toegespitst op de bezoldiging van topfunctionarissen respectievelijk de topinkomens in de (semi)publieke sector meent de regering, dat het goed is wanneer de bezoldiging van de Minister het ijkpunt is in het salarisgebouw van de (semi)publieke sector. Met de keuze voor dit ijkpunt wordt in feite een lijn bevestigd, die over een zeer lange periode steeds weer

naar voren komt. Het is verantwoord om het huidige bezoldigingsniveau van de Minister als uitgangspunt te nemen. Dit is ook de visie van de regering voor de toekomst. De keuze van de regering voor dit niveau is overigens ook al langer geleden gemaakt en ontmoet een stevig politiek draagvlak. De regering ziet overigens geen aanleiding dit bezoldigingsniveau neerwaarts bij te stellen. Evenmin streeft zij ernaar om het ministersalaris in de toekomst onder betere economische omstandigheden substantieel te verhogen. Overigens is de hoogte van de bezoldiging van de Minister gekoppeld aan de salarisontwikkelingen van de ambtenaren in de sector Rijk.⁴ In die zin kan zijn bezoldiging de komende jaren wel wijziging ondergaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat uit de stukken onvoldoende is gebleken waarin de noodzaak is gelegen om krap twee jaar na de inwerkingtreding van de WNT het gehanteerde bezoldigingsmaximum met ongeveer een kwart te verlagen. Deze leden vragen of de regering deze noodzaak inhoudelijk beter kan onderbouwen en of deze noodzaak tijdens het wetgevingsproces rond de huidige WNT onterecht over het hoofd heeft gezien. Ook vragen deze leden waarom niet een evaluatie kon worden afgewacht.

Het voorstel van de regering om tot deze verlaging over te gaan kan niet worden gezien als een reactie op de sinds 1 januari 2013 geldende wet, respectievelijk de praktijk van deze wet. Juist bij de plenaire behandeling door de Eerste Kamer van de WNT is het regeringsvoornemen besproken, dat nu onderwerp van dit wetsvoorstel is. Daarbij is voor de regering niet het doel om tot een verlaging met ongeveer 25% te komen, maar is het doel om de bezoldiging van de Minister ijkpunt van het salarisgebouw van de (semi)publieke sector te laten zijn.

In het wetgevingstraject dat uitmondde in de WNT is de variant om de bezoldiging van de Minister ijkpunt van het salarisgebouw van de (semi)publieke sector te laten zijn niet over het hoofd gezien. Ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer had de regering nog niet de definitieve keuze gemaakt om het huidige salarisniveau van de Minister uitgangspunt te laten zijn. Deze keuze is gemaakt bij de totstandkoming van het huidige regeerakkoord, net voor de plenaire behandeling van de WNT in de Eerste Kamer. Het principiële streven van de regering om het huidige salarisniveau van de Minister uitgangspunt te laten zijn, maakt dat een integrale evaluatie van de WNT niet behoeft te worden afgewacht. De regering is niet voornemens om dit uitgangspunt te verlaten. Een eerste integrale evaluatie zal volgend jaar plaatsvinden. Niet is uitgesloten dat deze evaluatie waar nodig tot verbeteringen of nuanceringen aanleiding kan geven. Om deze redenen wordt het niet noodzakelijk geacht de uitkomsten van de evaluatie af te wachten. Ook overigens maakt het overgangsrecht van de nu geldende WNT en het nu voorliggende voorstel, dat gedurende die overgangperiode een evaluatie nog niet de effecten van de wet tot in zijn volle omvang zichtbaar zal maken.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de stelling dat een topfunctionaris in de (semi)publieke sector niet meer mag verdienen dan een Minister ook rekening is gehouden met bijzondere voorzieningen, zoals het hebben van een dienstauto of een bijzondere voorziening bij ontslag, en als hierin onderscheid is gemaakt, waarom daarvoor is gekozen.

⁴ Artikel 1, tweede lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen.

Het in dit wetsvoorstel opgenomen wettelijke bezoldigingsmaximum is 100/130-ste van het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130%. In de opbouw van de norm is meegenomen het salaris, het vakantiegeld, de eindejaarsuitkering, de onkostenvergoeding van de Minister en een fictieve pensioenbijdrage.⁵ Er bestaan voor wat betreft deze norm op twee punten afwijkingen ten opzichte van de bezoldiging van de topfunctionaris. In de eerste plaats zijn de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto van de Minister en de compensatie die hij ontvangt voor deze fiscale bijtelling geen onderdeel van de norm, terwijl bij de toetsing van de bezoldiging van topfunctionarissen aan de norm deze beloningscomponenten wel meegeteld worden. Dit is conform de huidige WNT. De achtergrond hierbij is dat een topfunctionaris ervoor kan kiezen om de auto van de zaak alleen voor woon-werkverkeer te gebruiken (inclusief maximaal 500 kilometer voor privégebruik). In dat geval is geen sprake van fiscale bijtelling en is derhalve geen sprake van bezoldiging die aan de norm getoetst moet worden. Anders dan een topfunctionaris is het een Minister om veiligheidsredenen niet toegestaan om privé met zijn eigen auto te rijden. Deze verplichting voor Ministers om ook privé gebruik te maken van de dienstauto rechtvaardigt het onderscheid op dit punt. Artikel 1.8 van de WNT voorziet overigens in de mogelijkheid om de fiscale bijtelling voor een topfunctionaris die om veiligheidsmaatregelen verplicht is om privé in een auto van de zaak te rijden, evenmin tot de bezoldiging terekenen. In die zin is wel van een gelijkstelling tussen topfunctionarissen en ministers sprake. Tot nu toe is het nog niet voorgekomen dat de fiscale bijtelling van een topfunctionaris wegens veiligheidsredenen buiten de bezoldiging is gehouden.

De tweede afwijking betreft de werkgeversbijdrage voor de pensioenpremie. In de norm is door uit te gaan van 100/130-ste van de huidige norm rekening gehouden met een pensioenpremie, uitgaande van een pensioengevend inkomen van € 144.108. Het fiscaal gefaciliteerde pensioengevend inkomen wordt echter met ingang van 1 januari 2015 als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen over de gehele linie verlaagd naar € 100.000, derhalve ook voor ministers.⁶ Door in de norm geen rekening te houden met de versoering van de fiscale facilitering van pensioen, bestaat daarbinnen ruimte voor werkgevers om de reële verlaging van de werkgeversbijdrage aan het pensioen te compenseren door het toekennen van een hoger brutoloon. In paragraaf 5 van deze memorie van antwoord wordt hier nader op ingegaan. Dit onderscheid valt derhalve gunstiger uit voor de topfunctionarissen, dan voor de ministers.

Wat de ontslaguitkering betreft, merkt de regering het volgende op. Op grond van de WNT is de maximale ontslaguitkering begrensd op een jaarsalaris tot een maximum van € 75.000 (artikelen 2.10 en 3.7). Dit maximum staat los van de uitkeringen bij einde dienstverband die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift, zoals de Werkloosheidswet, of een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst waarop de topfunctionaris mogelijk aanspraak kan maken.⁷ Het maximum van € 75.000 kan derhalve daarnaast worden toegekend. Een Minister kan uitsluitend aanspraak maken op hetgeen uit een wettelijk voorschrift voortvloeit. Zijn uitkering bij beëindiging van zijn functie is geregeld in de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers. De wettelijke uitkeringen

⁵ Deze pensioenbijdrage is fictief, omdat het pensioen van een Minister uit de rijksbegroting wordt betaald en er geen pensioenpremies worden afgedragen

⁶ Wet maximering pensioengevend loon Appa.

⁷ Zie artikel 1,1, onderdeel i, van de WNT.

bij onvrijwillige werkloosheid na ontslag vallen buiten de reikwijdte van de WNT.

4. De effecten van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verenigbaarheid van de voorgestelde ingreep in het loongebouw met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM mede in relatie tot de pensioenopbouw/aanspraken. De regering onderkent dat hoewel voorliggend voorstel alleen betrekking heeft op topfunctionarissen het niet uit te sluiten is dat dit ook invloed heeft op de rest van het loongebouw. Vooralnog zijn er echter geen beperkingen om niet-topfunctionarissen een bezoldiging boven de norm aan te bieden als de situatie op de arbeidsmarkt daarom vraagt. Derhalve kan reeds daarom niet worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel, gelet op de mogelijke effecten ervan op het loongebouw, al dan niet in samenhang met de pensioenopbouw, een ongerechtvaardigde inbreuk vormt op het recht op ongestoord genot van eigendom. Op het recht op eigendom wordt overigens nader ingegaan in paragraaf 6 van deze memorie.

Naar aanleiding van de vraag van VVD-fractie welke evaluatie de Minister van BZK heeft bedoeld bij de plenaire behandeling van de WNT op 6 november 2012, of deze evaluatie is uitgevoerd en wanneer deze niet is uitgevoerd, waarom hierop niet is gewacht, merkt de regering op dat in 2012 de WNT-jaarrapportage over 2013 werd bedoeld die op grond van artikel 7.1 uiterlijk op 31 december 2014 aan de beide kamers dient te worden verzonden. Inmiddels is in de eerste plaats, naar aanleiding van de eerste ervaringen met de jaarverslaggeving en de accountantscontrole een tussenevaluatie uitgevoerd. Over deze tussenevaluatie heb ik bij brief van 10 juli 2014 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.⁸ Deze tussenevaluatie had hoofdzakelijk betrekking op de (administratieve) uitvoerbaarheid van de WNT en de regelgeving die daarvoor noodzakelijk bleek. Op grond van die tussenevaluatie is een wetsvoorstel ingediend (Reparatiewet WNT) die inmiddels in werking is getreden en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal een dezer dagen worden vastgesteld. Verder is ten behoeve van de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel, en vooruitlopend op de formele WNT-jaarrapportage 2013 die over enkele weken aan de beide kamers zal worden gezonden, op basis van de door de desbetreffende ministers ontvangen gegevens over het jaar 2013 een analyse gemaakt van de potentiële effecten van de in dit wetsvoorstel voorgestelde normverlaging. Deze analyse is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer gezonden. Omdat die analyse aldus reeds is uitgevoerd, zal de definitieve WNT-jaarrapportage 2013 die over enkele weken verschijnt, in relatie tot dit wetsvoorstel geen nieuwe informatie bevatten. Concluderend kan worden opgemerkt dat er per saldo meer in evaluerende en analyserende zin is onderzocht dan eind 2012 door mij werd voorzien.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel op het gehele loongebouw. Mede in aansluiting op het vorenstaande kan worden opgemerkt dat intussen het voorbereidend onderzoek is gestart voor de integrale wetsevaluatie, die ingevolge artikel 7.2 van de wet eind 2015 wordt toegezonden aan de Staten-Generaal. Bij die evaluatie wordt ook betrokken het effect op de loongebouwen bij organisaties in de publieke en semipublieke sector. Het is immers denkbaar dat de norm en ook de verlaging van de norm invloed heeft of zal hebben op loongebouwen. Het is niet uitgesloten dat de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen doorwerkt in de maximale

⁸ Kamerstukken II 2013/2014, 30 111, nr. 72

beloning van andere medewerkers. Deze doorwerking is in beginsel een verwacht en gewenst effect waar het de top van het loongebouw betreft en die de norm overschrijdt. Het is niet de verwachting en het zal ook een ongewenst effect zijn als de wet het hele loongebouw, en niet alleen de top, op een betekenisvolle wijze zou gaan beïnvloeden. Er zijn mij geen aanwijzingen bekend dat dit fenomeen zich daadwerkelijk voordoet. De effecten op het loongebouw – zo is ook expliciet aan de Tweede Kamer toegezegd – zullen nadrukkelijk onderwerp van de evaluatie zijn die eind 2015 aan beide Kamers wordt gezonden. De uitkomsten daarvan zijn van belang voor de verdere uitbreiding van de werkingsfeer – ook wel aangeduid als WNT-3. Indien de top van het loongebouw effectief wordt gematigd, zodanig dat ongewenste bovenmatige bezoldiging van niet-topfunctionarissen zich niet of slechts in beperkte mate of in bijzondere gevallen voordoet, is de vraag of deze uitbreiding op een vergelijkbare wijze als voor de topfunctionarissen moet worden voorgesteld. Aan de Tweede Kamer is ook toegezegd die uitbreiding niet eerder aanhangig te maken dan na uitvoering van de wetsevaluatie en, aansluitend, een ex ante evaluatie van die, in het regeerakkoord afgesproken, uitbreiding.

De regering benadrukt op deze plaats dat de normering opgenomen in de huidige WNT en de verlaging van deze normering met dit wetsvoorstel in juridische zin alleen geldt voor topfunctionarissen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering al opgenomen dat met dit wetsvoorstel «geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd». Dit komt overeen met hetgeen tijdens de plenaire behandeling van de WNT in Uw Kamer is gezegd (dat het niet de intentie is om het loongebouw in zijn geheel te comprimeren). Dat voorliggend wetsvoorstel indirect al een zekere invloed heeft op de top van het loongebouw is evident en de regering beschouwt dit ook als een wenselijk neveneffect in het licht van de WNT-3. Het gaat de regering hierbij overigens primair om functionarissen in de laag of de lagen direct onder die van topfunctionaris. De regering verwacht evenwel dat dit effect zich slechts in beperkte mate zal voordoen. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik wel benadrukt dat invoering van de WNT-3 zal worden gekoppeld aan de evaluatie die de regering voor het einde van volgend jaar aan de Staten-Generaal stuurt. De regering heeft overigens geen knellende werking van de WNT bij CAO-onderhandelingen waargenomen, zoals de leden van de VVD-fractie stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren dat thans ook in schriftelijke voorbereiding bij de Eerste Kamer voorligt. Voor de WNT is het irrelevant of de topfunctionaris een aanstelling heeft dan wel op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is. In beide gevallen is op grond van de WNT sprake van een dienstbetrekking. Het toepassingsbereik van de WNT strekt zich bovendien verder niet alleen uit tot functionarissen die thans reeds op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, maar is ook van toepassing op topfunctionarissen die niet op basis van een dienstbetrekking werkzaam zijn, bijvoorbeeld op basis van een dienstverleningsovereenkomst (externe inhuur). Beide wetsvoorstellen verschillen derhalve naar bereik en doel, en dienen aldus op hun eigen merites beoordeeld te worden. De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil in bezoldiging tussen de (semi)publieke sector en de marktsector en de invloed van de normverlaging hierop. Zij vragen tot hoeveel dat verschil mag oplopen. De door de VVD-fractie aangehaalde stukken uit het nader rapport over de verschillen tussen de (semi)publieke sector en de marktsector onderstrepen dat het verschil tussen beide sectoren niet uitsluitend uit het verschil in de hoogte van inkomens bestaat, maar dat juist een element als het werken voor het publieke belang een sleutelrol speelt. Gezien het bestuurlijke (top)talent dat momenteel al in de (semi)publieke sector werkt

– overigens voor een fors gedeelte al onder de voorgestelde verlaagde norm – kan niet worden geconstateerd waar, wat betreft de bezoldiging, de precieze grens tussen de (semi)publieke sector en de marktsector ligt. Tegelijkertijd constateert de regering dat ook in de marktsector nadrukkelijk de discussie over de hoogte van beloningen wordt gevoerd. De regering is overigens niet voornemens om de nu voorgestelde norm nog verder naar beneden bij te stellen. Ik heb dit tevens in de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven.⁹

De leden van de VVD-fractie vragen over welke analyses van de eerste ervaringen met de WNT het ministerie beschikt en of deze aan de Eerste Kamer kan worden gezonden.

De analyse waar de leden van de VVD-fractie naar vragen, is na het zomerreces als bijlage bij de nota naar van het verslag bij dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze analyse die relateert aan de verlaagde norm, is gebaseerd op de bezoldigingsgegevens die WNT-instellingen ingevolge artikel 4.1 WNT over 2013 hebben verstrekt aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of aan de vakministeries onder wie zij ressorteren en geeft een globaal inzicht voor welke topfuncties en binnen welke sectoren de verlaging van de norm waarschijnlijk de meeste impact zal hebben. Daarnaast zal de regering de WNT-jaarrapportage 2013 voor het einde van dit jaar aan beide Kamers sturen. Daarbij is dan een analyse gevoegd van de gegevens in het licht van de bestaande (WNT-1) norm. Voor de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel bevat die jaarrapportage, gegeven het karakter van de data en de analyses, geen aanvullend of verdiept inzicht ten opzichte van de aan de Tweede Kamer gezonden analyse die bij de nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

De leden van de VVD-fractie vragen naar nader onderzoek en advies over de arbeidsmarkteffecten. Deze leden zouden daarin graag een relatie gelegd willen zien naar de effecten van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren.

Op basis van de gegevens die de regering over het verslagjaar 2013 heeft ontvangen, is een impactanalyse opgesteld, die als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is meegestuurd. Hierin wordt nadere duiding gegeven aan de groep die als gevolg van de normverlaging boven de nieuwe norm zou komen te liggen. Een meer uitgebreide evaluatie van de arbeidsmarkteffecten is op dit moment nog niet mogelijk, omdat een groot gedeelte van de topfunctionarissen boven de norm nog onder de werking van het overgangsrecht valt. Tijdens de plenaire behandeling van de huidige WNT in de Eerste Kamer heb ik tevens de nu voorliggende normverlaging uit het regeerakkoord – overeengekomen al voor de inwerkingtreding van de WNT -nadrukkelijk losgeknipt van de evaluatie.¹⁰ Dat betekent natuurlijk niet, dat de regering de ontwikkelingen niet tevens nauwgezet in de gaten houdt. Dat zal zij in in de toekomst ook blijven doen. De eerste integrale evaluatie van de WNT zal conform de wettelijke evaluatiebepaling voor het einde van volgend jaar aan de Staten-Generaal worden gezonden. De regering meent dat er geen aanleiding bestaat om bij de evaluatie in het kader van de WNT eveneens de effecten van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren te betrekken. Zoals hiervoor al is aangegeven staan dat wetsvoorstel en de WNT-regelgeving geheel los van elkaar.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan het antwoord van de regering op de vraag van de Afdeling advisering van de Raad van State naar de gronden waarop de regering de verwachting baseert dat er ook na

⁹ Handelingen II 2014/15, nr. 15, item 3

¹⁰ Handelingen I 2012/13, nr. 6, item 7, blz. 28–41

verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen worden gevonden. Hierin stelt de regering dat het ontbreekt aan empirisch onderzoeksmateriaal waarmee deze verwachting gestaafd kan worden, maar dat ook het tegendeel niet kan worden bewezen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom zij vindt dat nader onderzoek naar de arbeidsmarkteffecten op dit moment niet nodig is. Tevens vragen zij of de regering een meer inhoudelijke argumentatie kan leveren voor de verwachting dat ook na verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde topfunctionarissen kunnen worden gevonden. De leden van de CDA-fractie zijn nog niet overtuigd door de beantwoording van vragen gesteld door de Afdeling advisering van de Raad van State en leden van de Tweede Kamer over de effecten op de arbeidsmarkt en de zorgen die zij hebben geuit over de onduidelijkheid van de uitwerking van de huidige normen op het aantrekken en vasthouden van geschikte topfunctionarissen.

De regering benadrukt dat de inwerkingtreding van de WNT per 1 januari 2013 betekent dat zij op dit moment uitsluitend de beschikking heeft over de gegevens over 2013, waarbij een flink aantal topfunctionarissen nog onder de werking van het overgangsrecht valt. Op basis van die gegevens is wel de eerdergenoemde impactanalyse gemaakt van de groep topfunctionarissen met een bezoldiging boven de 100%-norm. De regering benadrukt voorts het belang van het monitoren van de arbeidsmarkteffecten en zal daaraan in de evaluatie die voor het einde van volgend jaar naar de Kamer zal worden gestuurd aandacht besteden. Deze evaluatie heeft de regering echter nadrukkelijk losgeknipt van de afspraken in het regeerakkoord en de regering is dan ook van mening dat het maatschappelijk belang van de verlaagde norm een dusdanige prioriteit geniet, dat het niet aangewezen is om met die verlaging te wachten. Dat er volgens de regering in de (semi)publieke sector ook na deze normverlaging nog voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden kunnen worden, heeft te maken met verschillende factoren. Allereerst is ook met de nieuwe, lagere, norm nog steeds een fatsoenlijke en behoorlijke bezoldiging mogelijk. Het is tevens zo dat functionarissen vaak voor de (semi)publieke sector kiezen, omdat de aard van het werk en het publieke belang hun in grote mate additionele voldoening geeft. Een voldoening die voor een groot deel belangrijker is dan de precieze hoogte van de ontvangen bezoldiging en deze dan ook overschaduwde. De eerste ervaringen met de WNT hebben getoond dat vacatures voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector nog steeds ook worden vervuld door kandidaten die de overstap vanuit de private sector maken. Zij bleken bereid om daarvoor een flink gedeelte van hun bezoldiging in te leveren. De regering ziet geen redenen om aan te nemen dat dit met de nieuwe norm anders is.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de door middel van de derde nota van wijziging ingevoerde verruiming van de mogelijkheid om uitzonderingen te maken. Verwacht de regering dat wanneer een instelling geen geschikte topfunctionaris kan vinden die voor 100% van het ministersalaris wil komen werken, die wel te vinden zal zijn wanneer maximaal 130% van het ministersalaris wordt geboden? Heeft de regering aanwijzingen dat er nu reeds (bij het maximum van 130%) problemen bestaan bij het vinden van geschikte topfunctionarissen? In hoeverre speelt bij sommige functies de internationale arbeidsmarkt hierbij een rol? En hoe denkt de regering te kunnen voorkomen dat door instellingen kunstmatig wordt geprobeerd een dergelijk probleem te creëren om maar voor een uitzonderingspositie in aanmerking te komen.

Op de vraag van deze leden of er aanwijzingen zijn dat er nu reeds (bij het maximum van 130%) problemen bestaan bij het vinden van geschikte topfunctionarissen als gevolg van het gestelde maximum, kan worden opgemerkt dat er geen voorbeelden bekend zijn dat als gevolg van de

normering daadwerkelijk vacatures niet konden worden vervuld. Echter, er zijn wel aanwijzingen dat een bepaalde kandidaat in een concreet geval is afgehaakt omdat het geboden salaris door de betrokkene niet acceptabel werd geacht. Dit wordt niet geregistreerd. Daarbij komt dat zeer individuele factoren een rol kunnen spelen. Waar het de regering om gaat, is dat er een adequate bemensing van de publieke en semipublieke sector mogelijk is. Belangrijk hierbij is ook dat de normering generiek is en op de gehele publieke en semipublieke sector betrekking heeft. Daarmee is dat plafond ook geen onderhandelbaar punt meer en wordt het als zodanig geaccepteerd. Ten aanzien van artikel 2.5, zoals gewijzigd ingevolge de derde nota van wijziging, wordt opgemerkt dat belangrijk is dat deze uitzonderingsmogelijkheid binnen de bestaande systematiek van de wet over de gehele reikwijdte van de wet kan worden toegepast. Wanneer er behoefte is om wegens bijzondere arbeidsmarktomsomstandigheden bij een bepaalde functie of functies bij specifieke rechtspersonen of instellingen een uitzondering te maken, is het van belang dat men al van tevoren de gelegenheid heeft om voor een bepaalde vacature te werven met een bepaalde bezoldiging boven de norm als er sprake is van zo'n uitzonderingssituatie. Het voorgestelde artikel 2.5 kan in dat geval uitkomst bieden, waarbij de huidige WNT-norm van € 230.474 als maximum is genomen. Bij een dergelijke situatie is het verschil ten opzichte van artikel 2.4, dat men een verzoek om een uitzondering al aanhangig kan maken voordat de vacature wordt opengesteld. Deze uitzondering is zodoende afhankelijk van de functie, maar ongeacht de persoon om wie het gaat. Artikel 2.5 biedt hiermee ook de mogelijkheid om al voordat een vacature wordt opengesteld te constateren dat er op basis van een analyse van de specifieke arbeidsmarktsituatie voor deze vacature een knelpunt is. De vakminister en de Minister van BZK kunnen dan aan de ministerraad voorstellen om die functie bij die instelling te adverteren voor maximaal 130% van het ministersalaris in plaats van voor niet meer dan 100%. Het verschil tussen 100% en 130% is substantieel en kan bepalend zijn. Dat kan inderdaad, zo kunnen wij de leden van de PvdA-fractie bevestigen, het geval zijn als de te vervullen functie of functies worden geworven in een internationale arbeidsmarkt, waarbij het gaat om gewenste expertise die schaars is op de Nederlandse arbeidsmarkt en die internationale arbeidsmarkt een hoger bezoldigingsniveau vereist.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe kan worden voorkomen dat door instellingen kunstmatig wordt geprobeerd een probleem te creëren om maar voor een uitzonderingspositie in aanmerking te komen, laat zich niet op voorhand eenduidig beantwoorden. Naar mate uitzonderingen in aantal beperkt en naar hun aard specifiek zijn, is daar minder kans op. En in alle gevallen worden de voorgestelde uitzonderingen vooraf getoetst door de ministerraad.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering beschouwt als ongewenste effecten op het totale loongebouw en wat de mogelijkheden zijn om deze ongewenste effecten binnen het wetsvoorstel tegen te gaan. De regering heeft eerder al aangegeven dat er met dit wetsvoorstel geen generieke werking op de bezoldiging van alle andere functionarissen wordt beoogd. Het is echter goed denkbaar dat de normverlaging aanleiding zal zijn voor sociale partners om het loongebouw in CAO-onderhandelingen opnieuw onder de loep te nemen. De regering vindt de mogelijke effecten waaraan de leden van de PvdA-fractie refereerden niet in algemene zin op voorhand ongewenst. Referentiepunt voor de regering is uiteindelijk of de kwaliteit van bestuur(ders) is gewaarborgd. De regering zal effecten op de kwaliteit zoveel mogelijk (laten) onderzoeken als onderdeel van de wetsevaluatie. Deze wetsevaluatie kan vervolgens aanleiding zijn voor wijziging van wet- en regelgeving of andere beleidsmaatregelen buiten de WNT.

De leden van de CDA-fractie vragen naar ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik. Deze leden wijzen op mijn opmerking dat mij bij het voorbereidingsproces van dit wetsvoorstel geen signalen hebben bereikt dat de voorgestelde normverlaging tot toename van ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik zal leiden.

De vraag in welke mate er onder de huidige regeling sprake is van ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik, laat zich niet eenduidig beantwoorden. Er is nu ervaring met het eerste toepassingsjaar. Aantoonbare ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik is niet aangetroffen. Wel worden regelmatig aan het ministerie dan wel de sectorale WNT-toezichthouders vragen gesteld, waaruit in enkele gevallen kan worden afgeleid dat getracht wordt de huidige wet te ontduiken.¹¹ In de regel blijkt misbruik of oneigenlijk gebruik niet toegestaan, soms is het nodig de uitvoeringsregels aan te scherpen om dergelijk gebruik expliciet te verbieden. Het is niet uit te sluiten dat de behoefte aan wetsontduiking toeneemt als de norm wordt aangescherpt. Nu wordt voorgesteld de normverlaging over de gehele publieke en semipublieke sector te verlagen en bovendien deze verlaging een breed maatschappelijk draagvlak heeft, mag wel worden aangenomen dat de acceptatie van de norm de hoofdregel is en dat na de invoering van de wet, de instellingen in de (semi)publieke sector zich aan de wet houden en niet meewerken aan ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik. Ook voor de accountants zal dit gelden. Desalniettemin kan het niet worden uitgesloten en verdient dit de aandacht van de toezichthouder. Verder bevatten de uitvoeringsregelgeving en de beleidsregels die ingevolge de inmiddels in werking getreden Reparatiewet WNT over de gehele reikwijdte van de wet kunnen worden vastgesteld, een zekere ruimte om enerzijds misbruik of oneigenlijk gebruik tegen te gaan, maar anderzijds ook om onredelijk geachte effecten te beperken. Een voorbeeld daarvan is de ingevolge het voorgestelde artikel I, onderdeel A, opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur incidentele inkomensbestanddelen aan te wijzen die redelijkerwijs niet als bezoldiging aangemerkt behoren te worden. Met dergelijke «verzachtende» regelgeving wordt de acceptatie van de normering versterkt en zal de behoefte aan constructies om de normering te ontduiken afnemen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering de werking van de voorgestelde regeling «verzacht» door te vermelden dat daaronder een veel groter aantal uitzonderingen te verwachten zijn en vragen naar de effectiviteit van dit voorstel en of de ingrijpendheid voor sommigen nog in proportie is tot de uitzonderingen voor anderen. Deze leden vragen naar de aantallen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een indicatie hoe gebruik zal worden gemaakt van de toebedeelde bevoegdheid om functionele uitzonderingen te maken op de in de wet gestelde maximale norm en hoe voorkomen wordt dat de wettelijke normering van topinkomens uitgehold zal worden?

In antwoord op de vragen van deze fracties, merkt de regering op dat het bij een uitzondering op basis van het voorgestelde artikel 2.5 nadrukkelijk gaat om specifieke, aangewezen functies bij een bepaalde rechtspersoon of instelling; het gaat niet om een categorale uitzondering. Wanneer de verlaagde norm niet geldt voor een bepaalde groep, dan worden er immers onmiddellijk vergelijkingen getrokken met andere sectoren met dezelfde complexiteit en schaalgrootte. Een categorale uitzondering van die omvang zou de WNT-normering ondermijnen. De relatief zware procedure biedt daarvoor ook waarborgen: voor de toepassing van het

¹¹ Zie bijvoorbeeld de casus die ten grondslag lag aan de antwoorden op vragen van de Tweede Kamerleden Kerstens en Bouwmeester (beiden PvdA) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het bericht «Ziekenhuis betaalt fop-adviseur vier ton» over de beloning van interim-adviseur van het Kennemer Gasthuis. Kamerstukken II 2013/2014, Aanhangsel, nr. 2942.

nieuwe artikel 2.5 wordt een mogelijke casus door de vakminister gesignaleerd. Deze meldt dan bij de Minister van BZK dat het voor die specifieke plek niet lukt om een invulling te vinden en dat dit gezien de bijzondere arbeidsmarktomstandigheden redelijkerwijs ook niet verwacht kan worden. Gezamenlijk wenden zij zich tot de ministerraad. Daar wordt dan beoordeeld of het inderdaad noodzakelijk is om een uitzondering te maken. Van deze zware procedure zal op zich al een beperkende werking uitgaan. Daarnaast geldt dat deze uitzondering inhoudelijk beperkt is tot gevallen waarin de bijzondere arbeidsmarktomstandigheden een hoger bedrag rechtvaardigen. De inzet van de regering is een selectief en beperkt gebruik, waarbij de motivering ervan een hoge overtuigingskracht heeft. Aldus wordt de uitholling van het algemene bezoldigingsmaximum voorkomen. Voor wat betreft de aantallen, waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen, kan ik antwoorden dat over het jaar 2013 van ca. 31.000 functionarissen de bezoldigingsgegevens zijn ontvangen. Wat het aantal uitzonderingen betreft, is daarvan op voorhand geen indicatie te geven, anders dan, zoals hiervoor gesteld, het om een beperkt aantal zal gaan – juist omdat de effectiviteit van de wet zal afnemen en ook het draagvlak voor de norm, wanneer er veel uitzonderingen worden toegestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de monitoring van eventuele negatieve effecten van de WNT op het loongebouw. Is deze controle achteraf en deze intentie echter afdoende? De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader en meer concreet te onderbouwen dat zich geen problemen op dit terrein zullen voordoen.

De regering is inderdaad van mening dat het van belang is om de ontwikkelingen op het loongebouw nauwgezet te monitoren. Dit is ook één van de elementen die de regering zal meenemen in de evaluatie van de wet die zij in 2015 zal uitvoeren. Het monitoren van de effecten op het loongebouw houdt enerzijds in dat er grondig naar de effecten van de afgelopen periode zal worden gekeken, maar anderzijds ook welke effecten er, op basis van alle beschikbare informatie, in de toekomst kunnen worden verwacht. Monitoren betekent in die zin ook het voorkomen van negatieve neveneffecten op een later moment. Gezien het gegeven dat het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de normering van topfunctionarissen, ziet de regering geen aanleiding om aan te nemen dat bepaalde loongebouwen onder druk zouden komen te staan. De regering heeft tevens toegezegd om de eerdergenoemde evaluatie te betrekken in het traject waarbij de reikwijdte van de WNT naar alle medewerkers wordt uitgebreid. Tezamen met de mogelijkheid om in een exceptioneel geval een uitzondering op de norm te kunnen maken, voorziet de regering met de implementatie van dit wetsvoorstel geen problemen in de vorm van significante negatieve neveneffecten op het loongebouw.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de praktijk die kan ontstaan op grond van de artikelen 1.9, 2.5, 7.3a, derde lid, en 7.4, tweede lid, omdat deze mogelijkheden zouden bieden om ook in de nabije toekomst uit te blijven gaan van hogere bedragen dan het bezoldigingsmaximum. De regering deelt het standpunt dat naar haar oordeel ten grondslag ligt aan deze zorg, namelijk dat het uiterst ongewenst zou zijn indien via allerlei omwegen alsnog het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum ondergraven wordt. Graag maakt de regering van de gelegenheid gebruik om de door de leden van de SP-fractie genoemde artikelen langs te lopen, om hiermee duidelijk te maken dat het de regering ernst is om het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector te verlagen. Het voorgestelde artikel 1.9, tweede lid, biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur incidentele bezoldigingscomponenten uit de sonderen van het bezoldigingsbegrip. Het feit dat deze grondslag is beperkt tot *incidentele* bezoldigingscomponenten, wil zeggen dat het niet kan gaan om vergoedingen die op een

regelmatige basis worden verstrekt. Bovendien kan het uitsluitend gaan om bezoldigingscomponenten die voortvloeien uit reguliere arbeidsvoorwaarden, dat wil zeggen dat het moet gaan om bezoldigingscomponenten die gebruikelijk zijn, zoals bijvoorbeeld diensttijdgratificaties. Een andere begrenzing is gelegen in het feit dat op grond van de artikelen 2.11 en 3.8 WNT voor topfunctionarissen een verbod van variabele beloningen geldt. Dit betekent dat evenmin bij algemene maatregel van bestuur bonussen of winstdelingen uitgezonderd kunnen worden van het bezoldigingsbegrip. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangeven, is de regering thans voornemens om de onbelaste jubileumgratificatie uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip.¹² Zij acht dit 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 in dat geval geen sprake is van een ondergraving van de 100%-norm.

Het door de aan het woord zijnde leden genoemde artikel 2.5 wordt binnen de bestaande systematiek van de wet in dit wetsvoorstel uitgebreid, zodanig dat het voor alle WNT-instellingen zou kunnen worden toegepast. Op dit artikel is eerder in deze paragraaf reeds uitgebreid ingegaan. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar die passages.

Op grond van het voorgestelde artikel 7.3a, derde lid, geldt het bijzondere overgangsrecht voor topfunctionarissen die al voor de inwerkingtreding van de WNT-1 bezoldigingsafspraken boven de huidige WNT-norm hadden, niet voor interne toezichthouders. Hierdoor dienen de op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken van interne toezichthouders met ingang van 1 januari 2020 te voldoen aan het toepasselijke maximum.

Ten slotte het voorgestelde artikel 7.4, tweede lid. Op grond van dit artikel kunnen bij inwerkingtreding van dit voorliggend wetsvoorstel per 1 januari 2015 de bestaande sectornormen nog één jaar boven de nieuwe 100%-norm liggen, indien het niet mogelijk is om op zorgvuldige wijze de sectornormen (staffels en verlaagde maxima) aan de nieuwe 100%-norm aan te passen. Hierdoor kan hoogstens één jaar uitstel worden verkregen. Met ingang van 1 januari 2016 dienen echter de sectornormen te voldoen aan de 100%-norm.

De leden van de SP-fractie vragen of naar het oordeel van de regering de artikelen 2.1, vierde lid en 3.1, vijfde lid, de mogelijkheid bieden om in de nabije toekomst uit te blijven gaan van hogere bedragen dan het bezoldigingsmaximum. Zij vragen of deze artikelen bij vervulling van de functie anders dan op grond van een dienstbetrekking de mogelijkheid bieden dat de genoemde berekeningsperiode van achttien maanden, waarin alleen voor de laatste zes maanden het bezoldigingsmaximum geldt, telkens opnieuw wordt herhaald, zodat voortdurend periodes van twaalf maanden worden vrijgesteld van de maximumbezoldiging. De voorgestelde wijziging van voormelde artikelen houdt in dat de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de eerste dag van de werkzaamheden voor een WNT-rechtspersoon of -instelling wordt genormeerd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking met een functievervulling van twaalf maanden of korter binnen een periode van achttien maanden zal een specifieke normering gelden die zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur. De gedachte hierachter is dat met de maximumbezoldiging van de WNT geen recht wordt gedaan aan de bijzonderheden van kortdurende interim--functievervulling, die te maken kunnen hebben met de duur, de inhoud en de aard van de opdracht. Met de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen normering van de bezoldiging kan

¹² Kamerstukken II, 33 978, nr. 7, blz 10–11.

met die bijzonderheden wel rekening worden gehouden. Voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking met een functievervulling van langer dan twaalf maanden binnen een periode van achttien maanden, zal de reguliere normering (het wettelijke bezoldigingsmaximum of de sectorale norm) van de WNT gelden. De gedachte daarachter is dat een functievervulling van een dergelijke duur naar aard en inhoud onvoldoende onderscheidend wordt geacht van een reguliere functievervulling. De voorgestelde wijziging betekent dat de bezoldiging van een topfunctionaris zonder dienstbetrekking dus in iedere periode van functievervulling aan een maximumnorm, die in de wet of de daarop gebaseerde ministeriële regeling dan wel in de algemene maatregel van bestuur is geregeld, is gebonden. Wat betreft de berekeningsperiode van achttien maanden geldt niet dat die steeds opnieuw – na een eerdere periode van achttien maanden – aanvangt. De periode van achttien maanden is bedoeld om bij aanvang van iedere periode waarin de topfunctionaris werkzaamheden verricht, vast te stellen hoe lang de topfunctionaris zonder dienstbetrekking in de afgelopen periode van achttien maanden werkzaam is geweest, teneinde vast te kunnen stellen wat de toepasselijke norm is. Daarbij geldt voorts niet dat de bezoldiging enkel voor de laatste zes maanden in de periode van achttien maanden aan de maximumnorm van de WNT dient te voldoen (dus maand dertien tot en met achttien), maar dat de topfunctionaris zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende maand aan die norm is gebonden. In het geval een interim-functievervulling in totaal twee kalenderjaren duurt, dan dient de bezoldiging derhalve in het gehele tweede kalenderjaar aan de reguliere normering van de WNT te voldoen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom niet eerst gepoogd is enig inzicht te krijgen in de effecten van de in 2013 in werking getreden WNT. Op deze vraag is de regering reeds ingegaan in paragraaf 2 van deze memorie.

De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd van de reactie van de regering op waarschuwingen van diverse zijden voor verschillende ongewenste effecten van de voorliggende normverlaging op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de topfunctionarissen, inclusief toezichthouders. Zij vragen om een nadere toelichting op de argumentatie van de regering dat het huidige ministersalaris een adequaat beloningsniveau biedt, dat er een meerwaarde kan worden toegekend aan het werken in de publieke sector en dat er wettelijke uitzonderingen mogelijk blijven.

De regering is van mening dat de bezoldiging van de Minister gezien zijn positie, verantwoordelijkheden en taken het logische uitgangspunt is voor de bezoldigingsstructuur in de (semi)publieke sector. De regering meent zodoende dat de Minister binnen de (semi)publieke sector een verantwoordelijke top van het loongebouw is. De hieruit afgeleide norm van € 178.000 die in het wetsvoorstel is opgenomen, biedt nog steeds een ordentelijke bezoldiging en daarmee voldoende ruimte bij het behouden en aantrekken van topfunctionarissen door WNT-instellingen. De regering benadrukt daarbij dat bij topfunctionarissen die kiezen van de (semi)publieke sector tevens andere overwegingen spelen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op de inhoud van het werk. Doorgaans halen zij voldoening uit het gegeven dat zij zich inzetten voor de publiek zaak; een persoonlijke voorkeur die bij de functiekeuze vaak een doorslaggevend karakter kent. De regering deelt daarmee niet de mening van de leden van de D66-fractie dat deze aantrekkingskracht op zijn minst onduidelijk zou zijn. Doordat wettelijke uitzonderingen mogelijk blijven, kan worden ingespeeld op situaties waarbij er bij een bepaalde functie bijzondere arbeidsmarktomstandigheden zouden spelen of dat er in een individueel geval een reden tot uitzondering zou zijn. Het risico van een bijzondere, mogelijk ongewenste dynamiek, zoals de leden van de D66-fractie dit verwoorden, ziet de regering niet. In de huidige WNT bestaan er immers

al mogelijkheden tot uitzonderingen en hierbij heeft zich zo'n dynamiek ook niet ontwikkeld. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat dit met dit wetsvoorstel anders zou zijn. De zorg met betrekking tot de kwaliteit en de arbeidsmarkt van toezichthouders, zoals de leden van de D66-fractie deze formuleren, deelt de regering niet. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk tevens voorgesteld om de norm voor deze categorie van 5% respectievelijk 7,5% van de norm voor leden respectievelijk voorzitters van de interne toezichthoudende organen naar 10% respectievelijk 15% te verhogen. Hiermee komt de regering juist tegemoet aan de reacties die zij bijvoorbeeld in de consultatie van dit wetsvoorstel heeft ontvangen.

De leden van de fractie van D66 stellen de derde nota van wijziging aan de orde op grond waarvan voor bepaalde categorieën tot 130% betaald zou mogen worden. Hierbij is niet voorzien in een indexatie van deze 130%. Deze leden vragen of hiermee beoogd is deze uitzondering in een periode van 10 tot 12 jaar af te bouwen, of dat sprake is van een omissie. De regering antwoordt dat een dergelijke indexatie voorlopig niet nodig wordt geacht. Het plafond in artikel 2.5 is gesteld op de norm die geldt op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Bij invoering per 1 januari 2015 zal dat plafond derhalve op € 230.474 liggen. Bij een volgende herziening zal de wenselijkheid worden onderzocht dit maximum aan te passen aan de loonontwikkeling of anderszins te indexeren.

De leden van fractie van GroenLinks vragen de Minister om een nauwgezet overzicht van de functies en de inkomensemolumenten die wel en niet onder de werkingssfeer zullen vallen van het wettelijke kader zoals dat geldt na invoering van dit wetsvoorstel.

Voorliggend wetsvoorstel bevat geen wijzigingen op het punt van de categorie topfunctionarissen die onder de WNT vallen. Dit wil zeggen dat net als thans na invoering van dit wetsvoorstel de maximering van de bezoldiging en de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband geldt voor de topfunctionarissen zoals gedefinieerd in artikel 1.1, onderdeel b, van de WNT. Indien de functie van topfunctionaris buiten dienstbetrekking wordt vervuld, geldt op grond van voorliggend wetsvoorstel dat de reguliere normering van de WNT pas van toepassing wordt, indien deze functie in een periode van achttien maanden meer dan twaalf maanden wordt vervuld. Voor de eerste twaalf maanden geldt evenwel een normering van de bezoldiging op grond van een algemene maatregel van bestuur. In die zin is wel sprake van een wijziging ten opzichte van de huidige WNT.

Voor wat betreft de inkomensemolumenten die onder de WNT zullen vallen na invoering van voorliggend wetsvoorstel geldt, eveneens dat hierin geen wijziging optreedt ten opzichte van de huidige WNT. In de definitiebepalingen van de WNT is opgesomd hetgeen onder de bezoldiging in de zin van de WNT wordt verstaan (artikel 1.1, onderdelen e, f, h). Deze definities blijven bij invoering van dit wetsvoorstel ongewijzigd. In de Regeling bezoldigingscomponenten WNT zijn nadere regels gesteld over hetgeen tot de bezoldiging wordt gerekend. Voorliggend wetsvoorstel bevat geen grond om in deze regeling wijzigingen aan te brengen. Wel bevat het wetsvoorstel een grond om bij algemene maatregel van bestuur incidentele inkomensbestanddelen uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip, mits deze voortvloeiën uit reguliere arbeidsvoorwaarden en de conclusie moet zijn dat het onredelijk is om deze tot de bezoldiging te rekenen. Zoals hiervoor in reactie op opmerkingen van de leden van de SP-fractie aangegeven, heeft de regering met name op het oog de fiscaal onbelaste jubileumgratificatie bij 25 en 40 dienstjaren uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip. In die zin zal deze algemene maatregel van bestuur slechts een geringe wijziging betekenen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts naar een indicatie hoe gebruik zal worden gemaakt van de toebedeelde bevoegdheid om

functionele uitzonderingen te maken op de in de wet gestelde maximale norm en hoe voorkomen wordt dat de wettelijke normering van topinkomens uitgehold zal worden.

In antwoord op deze vragen, merkt de regering op, zoals hiervoor in deze memorie al is uiteengezet, dat het bij een uitzondering op basis van het voorgestelde artikel 2.5 nadrukkelijk gaat om specifieke, aangewezen functies bij een bepaalde rechtspersoon of instelling; het gaat niet om een categorale uitzondering. De inzet van de regering is een selectief en beperkt gebruik, waarbij van de motivering van een beroep op deze uitzondering een hoge overtuigingskracht zal moeten uitgaan. Aldus wordt de uitholling van het algemene bezoldigingsmaximum voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te gaan op de uitgevoerde impactanalyse, de resultaten van de lopende monitoring en de samenhang tussen deze twee.

De regering heeft verslag gedaan van deze impactanalyse in een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag. Deze analyse gaf globaal aan voor welke topfuncties en binnen welke sectoren de verlaging van de norm waarschijnlijk de meeste impact zal hebben. Eén van de kernbevindingen was dat de groep topfunctionarissen met een beloning boven de norm door het voorliggende wetsvoorstel ongeveer drie keer zo groot wordt. Voor de overige bevindingen verwijst de regering naar de betreffende bijlage. Deze impactanalyse en de eerste WNT-jaarrapportage die de regering voor 1 januari 2015 aan beide Kamers zal sturen, zijn gebaseerd op de door WNT-instellingen gemelde bezoldigingsgegevens. Deze geven inzicht in de effecten van de WNT in de zin dat ze het bezoldigingsniveau en de ontwikkeling daarvan in verschillende sectoren laten. Inzicht in eventuele neveneffecten van de WNT moet volgen uit de ingezette monitoring en evaluatieonderzoeken die in 2015 worden uitgevoerd. De resultaten worden gebundeld tot de eerste wetsevaluatie die voor het einde van 2015 aan beide Kamers zal worden gezonden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het effect van de WNT op de beloningsontwikkeling in de (semi)publieke sector en hoe dit zich verhoudt tot de ontwikkeling in de private sector.

De regering benadrukt dat voor het eerste verslagjaar 2013 voor een groot gedeelte van de topfunctionarissen met een bezoldiging boven de WNT-norm het overgangsrecht van toepassing was. Indien WNT-instellingen sinds de inwerkingtreding van de WNT nieuwe topfunctionarissen hebben benoemd, moeten de afgesproken bezoldigingen direct aan de toepasselijke WNT-norm voldoen. Gegevens over 2014, het tweede verslagjaar van de WNT, worden door de WNT-instellingen in de loop van 2015 in het jaarverslag over 2014 opgenomen. Deze gegevens moeten zij vervolgens volgens de wet uiterlijk op 1 juli 2015 aan de betreffende Minister melden. Doordat de regering op dit moment slechts de beschikking heeft over de data van een enkel jaar kan zij daaruit niet goed een beloningsontwikkeling destilleren. Wel kan geconstateerd worden dat de WNT ook nu al tot lagere beloningen in de (semi)publieke sector leidt. Naast de nieuwe benoemingen die direct aan de WNT-norm moeten voldoen, zijn er namelijk ook voorbeelden van functionarissen in uiteenlopende sectoren die vrijwillig een deel van de bezoldiging hebben ingeleverd. Hoewel de WNT vooralsnog alleen van toepassing is op topfunctionarissen, neemt de regering tevens waar dat ook de bezoldiging van niet-topfunctionarissen al in het licht van de WNT wordt gezien en dit tot een zekere matiging leidt. Hoewel de regering constateert dat de maatschappelijke discussie over topinkomens zich tevens tot de private sector uitstrekt en er ook hier verschillende initiatieven worden ontplooid om tot een matiging van topinkomens te komen, kan er ter bate van een vergelijking niet op basis van het enkele jaar 2013 een concrete beloningsontwikkeling vastgesteld worden. De regering zal de verhouding tussen en de ontwikkelingen

binnen de publieke, semipublieke en de private sector wel nadrukkelijk in de gaten houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie refereren aan de eerder geuite vrees dat het vervullen van vacatures in sommige gevallen, onder andere waar hoogopgeleide ICT'ers nodig zijn, zeer moeilijk zou worden bij het aannemen van de huidige WNT. Zij vragen of de regering kan aangeven of daarvan sinds de inwerkingtreding iets is gebleken. Acht zij de nu beschikbare gegevens voldoende om hierover een conclusie te kunnen trekken? Hoe verhouden deze conclusies zich tot het onderhavige wetsvoorstel?

De regering heeft geen signalen ontvangen dat het vervullen van dergelijke vacatures zeer moeilijk is geworden. Doordat de reikwijdte van de WNT zich tot topfunctionarissen beperkt en specialistische medewerkers zoals hoogopgeleide ICT'ers zodoende niet door de wet worden genormeerd, hebben werkgevers geen wettelijke beperkingen in verband met het maken van bezoldigingsafspraken met kandidaten voor deze functies. WNT-instellingen kennen voor deze bezoldigingsgegevens wel een openbaarmakingsplicht voor zover de WNT-norm wordt overschreden. In verband met de eerder genoemde beleidsverkenning naar de WNT-3 zal ook nadrukkelijk op dergelijke categorieën worden ingegaan. Doordat de reikwijdte in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt aangepast, ziet de regering geen reden om aan te nemen dat het vervullen van dergelijke functies door de normverlaging moeilijker wordt.

5. De samenloop met de wetgeving op pensioenterrein

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de cumulatieve effecten van het voorliggende wetsvoorstel en de Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en eventuele negatieve effecten hiervan op de arbeidsmarkt.

De regering heeft ingespeeld op de samenloop van de genoemde maatregelen door bij nota van wijziging een hoger bezoldigingsmaximum voor te stellen: € 178.000 in plaats van € 169.245. Hiermee is de strikte doorvertaling van de Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen in het bestanddeel «voorzieningen voor beloning betaalbaar op termijn» in het bezoldigingsmaximum van de WNT ongedaan gemaakt. Hierdoor hebben topfunctionarissen meer ruimte om een eventuele financiële compensatie van de versobering van de pensioenopbouw af te spreken met de werkgever, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgeversbijdrage aan het nettopensioen. Daarnaast zal het kabinet met ingang van 2015 voor de personen die onder het overgangsrecht vallen, een beleidsregel hanteren die het mogelijk maakt om – zonder dat de totale door het overgangsrecht gerespecteerde maximumbezoldiging wijzigt – binnen de afzonderlijke bezoldigingscomponenten te verschuiven, ten einde bijvoorbeeld verlaagde pensioenopbouw te compenseren met beloningcomponenten of een nettopensioen. Gezien deze flexibiliteit van de WNT-regelgeving verwacht de regering geen negatieve effecten van de samenloop.

6. Het overgangsrecht en het recht op eigendom

De leden van de VVD-fractie vragen of het feit dat de overgangsregeling aansluit bij de huidige WNT betekent dat een werknemer allereerst de driejarige overgang naar de 130%-norm doorloopt en vervolgens in twee jaar naar de 100%-norm.

Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Voor de topfunctionaris die voor 1 januari 2013 een bezoldiging is overeengekomen die boven de 130% ligt,¹³ wordt met ingang van 1 januari 2017 de bezoldiging in een periode van drie jaar tijd teruggebracht naar de 130%-norm. Dit betekent dat de bezoldiging in 2020 op de 130%-norm ligt. Vervolgens wordt de bezoldiging, voor zover nog sprake is van bestaande bezoldigingsafspraken, in 2021 teruggebracht naar 115% en vervolgens in 2022 naar de 100%.

De leden van de VVD-fractie wijzen voorts op het standpunt van de regering dat, zoals zij verwoorden, de topfunctionarissen al sinds november 2012 (regeerakkoord) of december 2013 bij de openbaarmaking van dit wetsvoorstel ermee rekening konden houden dat hun bezoldiging teruggebracht zal moeten worden naar 100%, zodat zij ruim voldoende tijd hebben om zo nodig zaken aan te passen aan de verlaagde bezoldiging. Volgens de leden van de VVD is niet een aankondiging of openbaarmaking het moment waarop betrokkenen maatregelen moeten treffen, maar het moment waarop het democratische parlementaire proces is afgerond en het wetsvoorstel is bekrachtigd. Zij vragen de regering of daarom overeind kan worden gehouden dat sprake is van een «fair balance» in het licht van het recht op ongestoord genot van eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; hierna: EVRM). De leden van de CDA-fractie hebben het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zo gelezen dat in elk geval precieze argumentatie nodig is van de noodzaak tot verlaging van de maximum bezoldigingsnorm kort na het instellen van de huidige norm om een onaanvaardbare inbreuk op het ongestoord recht op eigendom te voorkomen. Deze leden vragen of er voor de regering een argumentatie is die verder reikt dan de gestelde maatschappelijke en politieke wenselijkheid.

De leden van de D66-fractie wijzen op de conclusie van de regering dat, zoals zij verwoorden, op grond van het voorziene overgangsrecht, alsmede het feit dat de maatregel in het regeerakkoord is aangekondigd, het belang van een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector prevaleert boven de individuele consequenties voor de belanghebbenden. De leden van de D66-fractie vragen de regering het op dit punt gesuggereerde verband tussen het algemene belang en de politieke wens te verduidelijken en daarbij met name in te gaan op de betekenis van de term «ordentelijk».

Zoals de leden van de D66-fractie opmerken, beoogt de regering met het wetsvoorstel een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector te realiseren. Daaronder wordt verstaan bezoldigingen die maatschappelijk aanvaardbaar, evenwichtig en verantwoord zijn. De regering acht het niet acceptabel dat onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend, die met publieke middelen worden betaald. Tegen die achtergrond wordt passend geacht dat mede gelet op de verantwoordelijkheden van de Minister binnen ons staatsbestel, de bezoldiging van een Minister als het algemene maximum wordt gehanteerd voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en (semi)publieke sector. Deze doelstelling is niet enkel ingegeven door een politieke en maatschappelijke wenselijkheid, maar vanuit de noodzaak om verantwoord om te gaan met publieke middelen en te voorkomen dat met uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend.

¹³ NB. De op 6 december 2011 bestaande bezoldiging mag daarbij nadien niet zijn verhoogd, zie artikel 7.3, elfde lid WNT.

De regering is van mening dat met voormelde doelen het algemeen belang wordt gediend. Desalniettemin realiseert zij zich evenzeer dat de verlaging van het bezoldigingsmaximum grote (financiële) consequenties kan hebben voor individuele topfunctionarissen. 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. Naar de mening van de regering is daarmee een «fair balance» gevonden tussen het algemeen belang enerzijds en de belangen van individuen bij bescherming van hun recht op ongestoord genot van eigendom anderzijds. Hoewel de regering de mening is toegedaan dat de politieke wens om de maximumbezoldiging te verlagen sinds november 2012 (regeerakkoord) bekend was, het wetsvoorstel in december 2013 bekend is gemaakt en topfunctionarissen zich derhalve vanaf betreffende momenten hebben kunnen voorbereiden op de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel, heeft die omstandigheid voor de regering bij het vinden van voormelde «fair balance» geen doorslaggevende rol gespeeld. Concluderend en in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, onderschrijft de regering derhalve de stelling dat het wetsvoorstel als gevolg van het ruime overgangsrecht verenigbaar is met artikel 1 van het van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom is gekozen voor een langere afbouwperiode voor degenen die meer dan 130%-norm verdienen.

Voor de topfunctionarissen wier bezoldiging op het moment van de inwerkingtreding van de WNT (1 januari 2013) te boven ging, is ervoor gekozen om de huidige overgangssystematiek van de WNT in stand te laten. Dit betekent dat, zoals hiervoor ook is toegelicht, de bezoldiging met ingang van 1 januari 2013 vier jaar wordt gerespecteerd en vervolgens in drie jaar tijd wordt teruggebracht naar 130%. Eerst na die periode dient de bezoldiging in twee jaar tijd te worden teruggebracht naar 100% van het onderhavige wetsvoorstel. Deze langere afbouwperiode is ingegeven door de rechtszekerheid. Immers, ook het overgangsrecht van de huidige WNT is hoofdzakelijk bedoeld ter bescherming van belangen van topfunctionarissen die door deze wet worden geraakt. Een beperking van het nog lopende overgangsrecht zou voor deze groep dan ook in het bijzonder knellend zijn. De regering is derhalve van mening dat de rechten die voormelde categorie aan dat overgangsrecht ontleent en de verwachtingen die daaruit voortvloeien, zoveel mogelijk moeten worden gerespecteerd.

De leden van de CDA-fractie stellen de effecten van het overgangsrecht voor de arbeidsmobiliteit van zittende topfunctionarissen aan de orde. Zij vragen naar een reactie van de regering op de opvatting van deze leden dat bij het verkrijgen van «de juiste persoon op de juiste plek» geen overgangsrechtelijke mobiliteitsbelemmeringen een rol zouden moeten spelen.

De consequentie van het overgangsrecht kan inderdaad zijn dat bepaalde topfunctionarissen langer een bepaalde functie blijven vervullen dan zij hadden gedaan zonder inwerkingtreding van de WNT, respectievelijk voorliggend wetsvoorstel, omdat een eventuele overstap leidt tot verlies van het overgangsrecht. Dit is een onontkoombaar en tijdelijk effect van het overgangsrecht. Het is overigens wel een reden voor de regering om de invoering van de voorgestelde normverlaging niet verder te willen vertragen. Indien een WNT-instelling na de invoering van de voorgestelde wet niet tot een adequate benoeming kan overgaan omdat de geschikte

kandidaten de voorkeur geven aan hun huidige rechtspositie waarbij zij nog enige jaren aanspraak kunnen maken op het overgangsrecht, kan zo nodig van de individuele uitzonderingsmogelijkheid van artikel 2.4 gebruik worden gemaakt. Bovendien is een mogelijke gebrekkige mobiliteit onder zittende topfunctionarissen als gevolg van het overgangsrecht slechts tijdelijk van aard. Niettemin zal de regering ook de mogelijke arbeidsmarkteffecten als gevolg van het overgangsrecht de komende jaren monitoren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of de regering kan beargumenteren waarom een overgangstermijn van zeven jaar in haar ogen noodzakelijk is.

De in het wetsvoorstel opgenomen overgangstermijnen zijn ook los van het in het Eerste Protocol van het EVRM neergelegde het recht op eigendom ingegeven vanuit de opvatting van de regering dat betrokken topfunctionarissen met bestaande bezoldigingsafspraken boven de norm een redelijke termijn gegund dient te worden om zich op zijn nieuwe financiële situatie in te stellen. In een concreet geval kan voorliggend wetsvoorstel tot behoorlijke financiële consequenties leiden. De regering acht het passend dat op behoorlijke wijze wordt omgegaan met de zittende topfunctionarissen met een bezoldiging boven de norm.

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