

31 889 Interpellatie-Jasper van Dijk over de beloningsleidraad voor bestuurders in het voortgezet onderwijs

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, d.d. 27 maart 2009 inzake de motie van de leden Jasper van Dijk en Besselink in vervolg op het interpellatiedebat op 12 maart 2009 over de beloningsleidraad voor bestuurders in het voortgezet onderwijs (VO). Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Bošnjaković-van Bommel

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de reactie van de regering op de motie van de leden Jasper van Dijk en Besselink¹. Hoe graag deze leden ook zouden zien dat wetgeving ter normering van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector snel gereed is, begrijpen zij dat het onmogelijk is om deze wetgeving voor de zomer van 2009 aan de Kamer aan te bieden.

De leden begrijpen uit de brief van de staatssecretaris dat er geen afzonderlijk wetsvoorstel wordt ontwikkeld voor het werkveld van OCW. Dat vinden zij ook een begrijpelijke keuze. Met de staatssecretaris hechten de leden aan zoveel mogelijk uniformiteit en eenduidigheid van de regelgeving voor in ieder geval de semipublieke sector. Zij vragen de staatssecretaris wel of met het aangekondigde wetsvoorstel van minister Ter Horst inzake de normering en openbaarmaking van topinkomens in de publieke en semipublieke sector het mogelijk wordt om als regering een maximum binnen een beloningscode voor te schrijven. De leden herhalen hier namelijk hun eerder ingenomen standpunt, dat zij er vanuit gaan dat voor het voortgezet onderwijs ook straks een maximum geldt dat niet boven het huidige ministersalaris uitgaat.

De staatssecretaris heeft in het interpellatiedebat aangegeven dat zij met steun van de gehele Kamer in overleg gaat met de VO-raad over de beloningsleidraad, met als inzet dat de schoolbesturen zich houden aan de cao. Is dat overleg geweest en wat is daarvan de uitkomst, zo vragen de leden. Zij kunnen zich eigenlijk niet anders voorstellen dat de VO-raad, na de antwoorden op de eerdere schriftelijke vragen van het lid Jan de Vries en gehoord het verloop van het interpellatiedebat van het lid Jasper van Dijk, tot de conclusie is gekomen dat de beloningsleidraad van tafel is en bestuurders of managers alleen nog maar conform de cao worden betaald. Dat zou ook de verhoudingen met de onderwijsvakbonden ten goede komen en juist in deze crisistijd het goede voorbeeld geven, zo stellen de leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris inzake het in te zetten wetgevingstraject voor het instellen van een beloningsleidraad voor bestuurders in het voortgezet onderwijs.

¹ Kamerstuk 31 889, nr. 3

De trage wijze waarop dit nu is voorzien, gaat teveel voorbij aan de noodzaak tot het snel ter beschikking hebben van wetgeving die de beloningen voor bestuurder in het voortgezet onderwijs reguleert.

De leden willen dan ook van de staatssecretaris weten in hoeverre zij zal en kan bijdragen aan een versnelling van dit wetgevingstraject zodat deze wet sneller in de Kamer ligt. Wat gaat zij doen om het wetgevingstraject via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te versnellen?

Daarnaast willen deze leden weten welke andere mogelijkheden er nu binnen reikwijdte van het ministerie van OCW liggen om, parallel aan het wetgevingstraject, op korte termijn (uiterlijk najaar 2009) maatregelen te nemen ten behoeve van regulering van beloningen voor bestuurders in het voortgezet onderwijs.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse de brief van de staatssecretaris gelezen. Deze leden verbazen zich dat de regering pas in het voorjaar van 2010 een kaderwet wil voorleggen aan de Kamer met betrekking tot het normeringbeleid in de publieke en semipublieke sector. Waarom heeft de regering zo lang gewacht met het maken van een wet voor maximering van de salarissen? Waarom wacht men nu nog steeds zo lang? Wordt het regeerakkoord op dit punt wel serieus genomen? Is er voldoende politieke wil om te komen tot snelle (kader)wetgeving? Waarom wordt er geen werk gemaakt van de door minister Ter Horst aangehaalde ministeriële regeling om tussentijds salarismaxima vast te leggen²? Bent u bereid om alsnog een ministeriële regeling te maken, vooruitlopend op de wetgeving?

Deze leden vragen wat de zwaarwegende argumenten zijn om de motie van de leden Jasper van Dijk en Besselink niet uit te voeren. De Kamer spreekt daarin uit dat de regering vóór de zomer van dit jaar met een kaderwet moet komen over maximering van salarissen in de gehele (semi)publieke sector. De regering wil pas in 2010 komen met deze wet. Welke mogelijkheden zijn er om het wetgevingsproces te versnellen? Deze leden wijzen erop dat er aan het begin van de kredietcrisis binnen een paar weken maatregelen werden genomen, die het mogelijk maakte om banken te nationaliseren. Waarom is het maximeren van de beloningen in de (semi)publieke sector niet onderwerp van eenzelfde urgentie en politieke wil?

Het tweede deel van de motie, het wetsvoorstel voor een salarismaximum in het onderwijs, wordt in zijn geheel niet uitgevoerd. Deze leden willen weten wat de zwaarwegende argumenten zijn om hier de wil van de meerderheid van het parlement naast zich neer te leggen. Wat zijn de redenen om voor 'het werkveld van OCW' slechts beloningscodes vast te stellen? In hoeverre wordt hiermee voorbijgegaan aan het regeerakkoord? Wat is de formele, wettelijke status van deze codes? En waarom worden hier geen wettelijke maxima vastgesteld? De leden wijzen erop dat de Commissie Dijkstal heeft geadviseerd om de onderwijssectoren onder het regime 'salarismaximum' te brengen. De staatssecretaris onderschrijft dit advies bij de begroting voor 2008³. Dat veronderstelt toch wetten en geen beloningscodes, zo vragen deze leden.

Bij de begroting voor het jaar 2008 spreekt de regering nog over 'wettelijke verankering van die codes in de onderwijswetten, inclusief het salarismaximum'⁴. Waarom wijkt de regering nu af van dit uitgangspunt? Waarom schrijft de regering nu opeens dat er geen 'afzonderlijk wetsvoorstel voor het werkveld van OCW' komt⁵? Daarmee wordt er toch een belofte gebroken?

Deze leden wijzen erop dat de bestaande beloningsleidraad in het voortgezet onderwijs geen rem heeft gezet op de salarissen van bestuurders en managers, bijvoorbeeld in het voortgezet onderwijs. Het tegendeel is eerder waar. Deelt de staatssecretaris deze conclusie? Waarom zouden beloningscodes in de toekomst wel werken? Waar is dat optimisme op gebaseerd? Wie gaan deze beloningscodes vaststellen? Krijgen ook het personeel en de ouders daarover een stem? De leden wijzen erop dat te hoge beloningen

² Kamerstuk 28 479 nr.41

³ Kamerstuk 31 700 VIII nr. 31

⁴ Kamerstuk 31 700 VIII nr. 31, vraag 23

⁵ Kamerstuk 31 889 nr. 4

van managers budget onttrekken aan het primaire proces. Bovendien leidt het tot een (terechte) ergernis vanuit het onderwijspersoneel. Wat is daarop uw reactie?

De leden van de VVD-fractie hebben de brief van de staatssecretaris met belangstelling gelezen en aanleiding gezien tot het stellen van de volgende vragen.

Deze leden vragen of de CAO, zoals door de VO-raad is vastgesteld, nu wel of niet geldt voor bestuurders in het onderwijs. Voor welke bestuurders wel en voor welke bestuurders niet? Hoe verhoudt zich dit tot de rol van werkgever en dus uitvoerder van het CAO? Kan iemand binnen één functie werkgever en werknemer tegelijk zijn van hetzelfde CAO? Op welke regels beroept de staatssecretaris zich hierbij?

Voorts vragen deze leden op welke bestuurders in het onderwijs is louter de beloningsleidraad van toepassing en niet de CAO.

Ten slotte vragen deze leden wat het voor de onderwijssector betekent dat het wetsvoorstel voor beloningscodes pas in 2010 naar de Kamer zal komen. Is het waar dat de toezichthouders in het onderwijs vrij spel hebben om via de beloningsleidraad de salarissen voor bestuurders het komende jaar weer te laten stijgen, zo vragen deze leden.

II Reactie van de staatssecretaris

Graag ga ik in op uw vragen naar aanleiding van mijn brief van 27 maart 2009 (Tweede Kamer, 2008-2009, 31889, nr. 4), waarin ik u op de hoogte heb gesteld van de voortgang van het wetgevingstraject inzake de normering en openbaarmaking van topinkomens in de (semi)publieke sector. Daarbij verwijs ik tevens naar eerder aan uw Kamer verzonden stukken.

De leden van de CDA-fractie en SP-fractie hebben vragen gesteld over het wetgevingstraject voor de onderwijssectoren. Ze vragen zich onder andere af of het met behulp van het BZK-wetsvoorstel 'Normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen' (WNT) mogelijk wordt om als regering een maximum binnen een beloningscode voor te schrijven.

Het is inderdaad mogelijk om voor een sector een maximum voor te schrijven. In het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie Dijkstal "normeren en waarderen" over de normering van de topinkomens in de (semi)publieke sector (TK 28 479 nr. 38) is aangegeven dat voor de onderwijssectoren het beloningsregime "salarismaximum" zal gelden. Hierbij is bovendien aangegeven dat in de uitwerking van dit regime de minister van OCW elementen wil betrekken als evenwichtige beloningsverhoudingen tussen onderwijssectoren, aansluiting bij het loonebouw in de sector en het voorkomen van een algemeen opwaartse druk op salarissen door de introductie of handhaving van een maximum. Dit leidt mogelijk in sommige onderwijssectoren tot een beloningsmaximum beneden het in de WNT vastgelegde plafond van 130% van het huidige ministersalaris. Naar dit maximum wordt veelal gerefereerd als de 'Balkenendenorm'.

Het kabinet hecht eraan de beloning van topfunctionarissen op uniforme en eenduidige wijze te regelen. Om die reden is gekozen voor een (kader)wet voor de gehele (semi)publieke sector en niet voor wetgeving per sector. In de wet van BZK zullen de bevoegdheden op het punt van de beloning van alle bestuurders expliciet en veel meer direct worden geregeld. Bovendien zal het gehele scala aan beloningscomponenten, inclusief pensioenvergoedingen en ontslaguitkeringen, worden meegenomen in de normering. Ook vormt deze wet de basis voor eventuele ministeriële regelingen. Bovendien kan eigen wetgeving niet sneller worden gerealiseerd dan de in voorbereiding zijnde wet van BZK. Daarmee is eigen wetgeving voor OCW, zoals genoemd door de SP, overbodig en niet wenselijk.

De leden van de PvdA-fractie en SP-fractie vragen mij in hoeverre ik kan bijdragen aan een versnelling van het wetgevingstraject zodat deze wet sneller in de Kamer ligt. Verder vragen zij welke andere mogelijkheden er nu binnen reikwijdte van mijn departement liggen om, parallel aan het wetgevingstraject, op korte termijn maatregelen te nemen. In mijn brief van 27 maart 2009 (Tweede Kamer, 2008-2009, 31889, nr. 4) heb ik u op de hoogte gesteld van het wetgevingstraject. Het kabinet is terdege doordrongen van de urgentie om met wetgeving te komen. Van de minister van BZK, met wie ik meerdere malen contact hebt gehad over de gewenste spoed, heb ik begrepen dat gezien de hoge complexiteit van deze wetgeving, dit traject de tijd nodig heeft, zoals eerder met uw Kamer is gewisseld. De minister van BZK heeft tijdens een AO op 9 september jl. in de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken aangegeven binnen afzienbare tijd te gaan starten met de fase waarin belanghebbende organisaties over het wetsvoorstel geconsulteerd worden.

U dringt aan op tussentijdse maatregelen. In dit verband deel ik u mee dat ik mij in de tussenliggende periode maximaal inspan om in voorkomende gevallen adequaat op te treden. De afgelopen tijd heb ik in dat kader de VO-raad er meerdere malen op gewezen dat alle partijen zijn gehouden aan de CAO VO. Bovendien wil ik voorkomen dat, tijdens de periode tot het inwerking treden van de wetgeving, zich nieuwe benoemingen voordoen, waarvan ik de beloning buitensporig vind. Daarom doe ik op basis van mijn huidige bevoegdheid alles wat in mijn vermogen ligt om buitensporige beloningen te

voorkomen en waar nodig daartegen op te treden. Op 28 september jl. heb ik het ROC-Friesland in kennis gesteld dat ik overga tot inhouding van een deel van de rijksbijdrage wegens ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen. Indien zich dergelijke gevallen van ondoelmatige besteding van rijksmiddelen in de VO-sector voordoen, zal ik op basis van mijn huidige bevoegdheden dezelfde aanpak hanteren.

Verder stellen de leden van de CDA-fractie en VVD-fractie een aantal vragen die verband houden met de relatie van bestuurders tot de CAO.

De leden van de CDA-fractie vragen of er overleg is geweest met de VO-raad over de beloningsleidraad, met als inzet dat de schoolbesturen zich houden aan de CAO. Dit overleg is gevoerd, hierbij zijn de standpunten gewisseld. Ik heb aangegeven dat instemming van de sociale partners noodzakelijk is indien men voor een bepaalde personeelscategorie (bv. bestuurders) aparte afspraken wil maken. Verder is gesproken over het overleg van de VO-raad met de personeelsorganisaties inzake de beloning van bestuurders. Dit overleg loopt nog. Zolang tussen de sociale partners geen afwijkende afspraken zijn gemaakt, zijn de schoolbesturen gehouden aan de CAO.

De leden van de VVD-fractie vragen zich tot slot af of de CAO nu wel of niet geldt voor bestuurders in het onderwijs. Ook in de vervolgvragen gaan de leden in op de rol van werkgever en dus uitvoerder van de CAO en de mogelijke dubbelrol die een bestuurder vervult. Het antwoord hierop is dat de werkingssfeer van de CAO zich ook uitstrekt tot de bezoldigde bestuurders met een arbeidsovereenkomst. Hoewel de VO-raad de werknemersorganisaties daar in het CAO-overleg meermalen om heeft verzocht, is de werkingssfeer van de CAO tot dusver niet aangepast. Dit betekent dat de CAO nog steeds van toepassing is op bezoldigde bestuurders. Ik verwijs in dit verband mede naar een uitspraak van de Bezwarencommissie CAO-VO op 9 februari 2007. Volgens deze uitspraak vallen de bezoldigde bestuurders onder de CAO-VO zolang de wetgever en CAO-partijen geen wijzigingen in de wet en CAO hebben doorgevoerd. Bovendien blijkt uit de brief van de Aob d.d. 12 maart jl. (kenmerk 572407 GDI/HKC) aan de VO-raad, die ook in afschrift aan uw Kamer is gestuurd, dat de Aob deze visie eveneens deelt.

Bezoldigde bestuurders met een arbeidsovereenkomst zijn in dienst van de rechtspersoon en worden o.a. benoemd door een Raad van Toezicht die hun arbeidsvoorwaarden vaststelt. De positie van bestuurders in het VO als personeelsleden wordt geformaliseerd in het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur (Tweede Kamer 2008-2009, 31828, nr. 2) dat op 8 en 9 september jl. met uw Kamer is besproken. Bezoldigde bestuurders stellen dus niet hun eigen arbeidsvoorwaarden vast. Of deze arbeidsvoorwaarden worden opgenomen in de CAO van het overige personeel of in een afzonderlijke regeling is in het voortgezet onderwijs een aangelegenheid van de sociale partners. Wel is ook een afzonderlijke regeling voor de beloning van bestuurders onderwerp van overleg met de personeelsorganisaties. Overigens regelt de BZK-wet inzake de normering van topinkomens de maximering van beloning van alle bestuurders in de (semi)publieke sector, mét of zonder arbeidsovereenkomst.

Daarnaast vragen de leden zich af voor wie de beloningsleidraad van toepassing is en of de toezichthouders vrij spel hebben om via de beloningsleidraad voor bestuurders de beloning de komende jaren te laten stijgen.

De beloningsleidraad in de huidige vorm is een aangelegenheid van de sociale partners. De VO-raad en de personeelsorganisaties zijn in overleg over de inhoud van die leidraad en de reikwijdte daarvan. De rol van de toezichthouders ten aanzien van o.a. de vaststelling van de (indexatie van) beloning van bestuurders is duidelijk beschreven in het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur. Zij zijn gehouden aan de afspraken die door de sociale partners (nog) worden gemaakt en dienen zich te conformeren aan de beloningsafspraken zoals die straks op grond van de wet 'Normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen' gemaakt worden.

Inmiddels heeft de VO-raad de Raden van Toezicht geadviseerd om, in het geval de beloningsleidraad wordt gehanteerd, uit te gaan van een salarismaximum van € 135.000 in plaats van het maximum in de beloningsleidraad van € 178.400.