

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inhoudsopgave

- I ALGEMEEN
 - 1. Inleiding
 - 2. Doelstelling wetsvoorstel
 - 3. Opbouw en hoogte van de norm en het bezoldigingsbegrip
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 De opbouw en hoogte van de norm
 - 3.3 De overige bezoldigingscomponenten van de minister
 - 3.4 De uitzondering voor incidentele bezoldigingscomponenten die tot de reguliere arbeidsvoorwaarden horen
 - 4. De effecten van het wetsvoorstel
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Onderwijs
 - 4.3 Woningcorporaties
 - 4.4 Zorg
 - 5. De normering van de bezoldiging van interne toezichthouders
 - 6. De maximering van de bezoldiging van interim-topfunctionarissen
 - 7. Samenloop met de wetgeving op pensioenterrein
 - 8. Het overgangsrecht en het recht op eigendom
 - 8.1 De uitgangspunten van het overgangsrecht
 - 8.2 Onderscheid in overgangsrecht tussen 'oude' en 'nieuwe' gevallen
 - 8.3. Het overgangsrecht bij een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm (staffel)
 - 8.4 Het overgangsrecht voor interne toezichthouders
 - 8.5 Verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM (recht op eigendom)
 - 9. De openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer
 - 10. Het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging
 - 10.1 Verhouding tot recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging
 - 10.2 Consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande CAO's
 - 11. Overleg en consultatie over het wetsvoorstel
 - 11.1 Arbeidsmarkt
 - 11.2 Evaluatie
- II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Bijlage: Analyse van de potentiële impact van de normverlaging

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de door de verschillende fracties gemaakte opmerkingen bij en gestelde vragen over het wetsvoorstel Verlaging bezoldigingsmaximum WNT.

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het beginsel dat de minister als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw dient te staan en vragen naar een motivering van de wens van de regering om het wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden. De aan het woord zijnde leden hebben de indruk dat er nog veel onduidelijkheid is over de toepassing van de WNT. De leden van de CDA-fractie vragen of het wetgevingsproces van de huidige WNT naar het oordeel van de regering voldoende

zorgvuldig is geweest en wijzen op uitvoeringstechnische problemen, waarvoor een Reparatiewet WNT nodig is.

Allereerst is – gegeven het doel en de strekking van het wetsvoorstel – een spoedige invoering gewenst. Met deze invoeringsdatum wordt ook met inachtneming van de eisen van rechtsstatelijkheid, zowel naar inhoud als naar het voorgestelde tijdstip, tegemoet gekomen aan een breed levende maatschappelijke wens – zoals deze is vertaald in het regeerakkoord. De voorgestelde normverlaging is zorgvuldig voorbereid en dient thans daadwerkelijk te worden vastgesteld en te worden ingevoerd, mede om in belangrijke mate bij te dragen in het vertrouwen in de overheid.

De indruk bij de leden van de VVD-fractie over de onduidelijkheid van de huidige wet is bij de aan het woord zijnde leden mogelijk ontstaan in het kader van de toepassing van de huidige wet in het eerste jaar (2013). Eind 2013 bereikten mij signalen vanuit de accountancy over onduidelijkheden in de toepassing van de wet, op basis waarvan door mij in februari 2014 nadere uitvoerings- en toepassingsregels zijn vastgesteld in het zogenoemde Normenkader (in de vorm van een de ministeriële regeling inzake bezoldigingscomponenten en beleidsregels toepassing WNT). Verder bleken enkele technische reparaties nodig om de uitvoering van de WNT te verbeteren. Deze zijn in een apart wetsvoorstel opgenomen (Reparatiewet WNT)¹ dat nog dit jaar in werking moet treden, mede omdat daarmee de verbetering van de uitvoering van de huidige wet verder op orde kan worden gebracht voordat de voorgestelde normverlaging in werking treedt, hoewel de wet door de brede reikwijdte en de complexe materie ingewikkeld zal blijven. Met het oog daarop wordt voorzien in grondige en gerichte informatievoorziening aan de instellingen die onder deze wetgeving vallen en aan de accountants die een taak hebben bij de toepassing van de wet.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of alle regelgeving op tijd gereed zal zijn.

De regering antwoordt hierop dat naast onderhavig wetsvoorstel een algemene maatregel van bestuur met bezoldigingsmaxima voor externe topfunctionarissen tot stand moet worden gebracht en dat de ministeriële regelingen (onderwijs, zorg en woningcorporaties) met verlaagde en gedifferentieerde normen moeten worden aangepast. Ten behoeve van een zorgvuldige totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur bevat bijgaande nota van wijziging een overgangsvoorziening, inhoudende dat de huidige wettelijke regeling ter zake van kracht blijft zolang nog niet in een regeling bij algemene maatregel van bestuur is voorzien. Voor de ministeriële regelingen bevat het wetsvoorstel een overgangsvoorziening (artikel I, onderdeel I, artikel 7.4) dat indien de ministeriële regelingen niet tijdig voor 1 januari 2015 tot stand gebracht kunnen worden, de bedragen voor het jaar 2014 ook nog in 2015 van rechtswege van kracht blijven – ook indien deze bedragen hoger zijn dan het wettelijke bezoldigingsmaximum. Met ingang van 1 januari 2016 zullen vervolgens ook de verlaagde en gedifferentieerde normen aangepast moeten zijn.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de doelstelling van dit wetsvoorstel. Zij zijn wel benieuwd naar de voortgang van de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen in de (semi)publieke sector. De leden van de SP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en vragen of de regering de mening deelt dat het gelijktijdig in werking treden van de normverlaging met de uitbreiding van de (personele) werkingssfeer van de WNT de voorkeur verdient. De leden van de fractie van de ChristenUnie steunden het uitgangspunt dat het ministersalaris de top van het loongebouw van de publieke sector dient te zijn en vragen of de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen kan worden bespoedigd.

De regering is van mening dat de uitbreiding van de personele werkingssfeer van de normstelling van de WNT naar alle medewerkers een ingrijpende aanpassing is van de huidige wet, die, hoezeer ook gewenst, nadere studie vereist. De huidige wet is toegesneden op de beperkte groep van topfunctionarissen, terwijl voor een effectieve regulering van de gehele populatie werknemers in de (semi)publieke sector de vorm, de inhoud en het niveau van de regulering nog goed moet worden onderzocht en verschillende beleidsalternatieven moeten worden verkend. De verlaging van de maximumnorm voor de groep topfunctionarissen die nu reeds onder de reikwijdte van de wet valt, is in dat licht minder ingrijpend en kan derhalve sneller tot stand worden gebracht. Om te voorkomen dat met de realisering van de afspraken uit het regeerakkoord te veel tijd gemoeid zal zijn, is ervoor gekozen de verlaging van de maximumnorm van de WNT en de uitbreiding van de reikwijdte van de maximumnorm van de WNT naar alle medewerkers in de (semi)publieke sector gefaseerd en in twee afzonderlijke voorstellen te regelen. Daardoor kan de verlaging van de maximumnorm eerder worden

¹ Kamerstukken II 2013/2014, 34 017, nr. 2.

ingevoerd. De mogelijkheid om tot een dergelijke splitsing over te gaan, met de overweging dat de verlaging van de maximumnorm hierdoor versneld kan worden ingevoerd, is overigens vanuit uw Kamer aan de orde gesteld.² Voorshands is de algemene invoering van de WNT-norm voor alle medewerkers in de (semi)publieke sector gepland op 1 januari 2017. Met het oog op een tijdige voorbereiding van die ambitie uit het regeerakkoord is in dit voorjaar gestart met een brede verkenning. Ik zal uw Kamer in de eerste helft van 2015 over de conclusies informeren.

De aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie vragen voorts in hoeverre de instellingen die met de wet te maken krijgen in staat zullen zijn om deze op zo'n korte termijn te implementeren, gelet op de te verwachten administratieve lasten.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de administratieve lasten voor de rechtspersonen en instellingen als gevolg van voorliggende wetsvoorstel te overzien zijn. Daarbij is in de eerste plaats van belang dat de verplichting tot publicatie van de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen in het financieel jaarverslag op grond van artikel 4.1 WNT geldt ongeacht de hoogte van de bezoldiging. Dit betekent dat deze informatieverplichting als gevolg van dit wetsvoorstel ongewijzigd blijft. Door de verlaging van dit wettelijke bezoldigingsmaximum, zullen wel vaker bezoldigingsgegevens van niet-topfunctionarissen in het financieel jaarverslag openbaar gemaakt moeten worden.

De leden van de CDA-fractie onderstrepen terecht het belang van adequate handhaving in relatie tot de strengheid van de norm. Te strikte regulering op papier is inderdaad niet goed te handhaven. Om die reden heeft de regering ook de Reparatiwet WNT met spoed ingediend om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de bestaande normering sterk te verbeteren. Dan resteert wel de vraag of de thans voorgestelde verlaging van de centrale bezoldigingsnorm niet te strikt is. Sommigen vinden de norm te strikt, anderen niet strikt genoeg. Wat betreft de handhaving moet als uitgangspunt gelden dat de norm niet zo strikt mag zijn dat deze niet goed te handhaven zal zijn. Bij het voorbereidingsproces van dit wetsvoorstel hebben mij echter geen signalen bereikt dat de voorgestelde normverlaging tot toename van ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik zal leiden. Zodanige niet-naleving is zeer ongewenst en. vanuit de toezichthoudende en handhavende taak zullen de vakministers met passende middelen tegen overtreding optreden.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat het ministersalaris — in plaats van 130% daarvan — de maximumbezoldiging wordt voor topfunctionarissen die werken in de (semi)publieke sector. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord bezoldigingsniveau wordt bepaald en waarom dit 100% is en niet hoger of lager? De leden van de SP-fractie vragen of niet moet worden gekozen voor een maximum onder het ministersalaris, bijvoorbeeld 80 of 90% van een ministersalaris. De leden van de SGP-fractie merken op dat topfunctionarissen precies evenveel als de minister en zelfs meer dan de staatssecretarissen zouden kunnen verdienen. Deze leden vragen naar de legitimatie daarvan en of daarvan niet dezelfde negatieve beïnvloeding van de aantrekkelijkheid van de functie uitgaat.

In reactie daarop merkt de regering op dat het wetsvoorstel strekt tot aangescherpte normering van de bezoldiging van het topsegment in de (semi)publieke sector. Het ministersalaris is daarbij inderdaad als vertrekpunt gekozen. Een in technisch opzicht volledige en integrale vergelijking met de rechtspositie van ministers is echter niet goed mogelijk. Het ministerschap is geen loopbaan, ministers hebben onder andere geen geregelde werktijd, hebben eigensoortige verantwoordelijkheden, ontvangen geen dienstitjdgratificaties, functioneren in zeer specifieke omstandigheden – hetgeen tot uitdrukking komt bij onder meer vervoer en beveiliging – en genieten geen rechtsbescherming. De relatie met het formeelwettelijk geregelde ministersalaris is daarmee geen juridische relatie, maar veeleer een beleidsmatig oriëntatiepunt. De WNT-norm heeft om die reden een eigen juridische definitie. Het ministersalaris vormt aldus het referentiepunt van dit wetsvoorstel, zoals in de memorie van toelichting uiteengezet. Met dit referentiepunt wordt de algemene wettelijke norm voor de maximumbezoldiging in de (semi)publieke sector bepaald. Hoewel binnen bepaalde sectoren lagere (sectorale) maximumnormen gelden, is dit het gewenste referentiepunt. Het betreft echter alleen een bezoldigingsnorm. De hoogte van de bezoldiging weerspiegelt geenszins de staatsrechtelijke of

² In het algemeen overleg met de vaste commissie van Binnenlandse zaken van de Tweede Kamer van 14 februari 2013 (zie Kamerstukken 2012/2013, 30111, nrs. 60 en 64).

hiërarchische verhouding tussen functionarissen in de (semi)publieke sector. Het komt in de praktijk nu al – niet incidenteel – voor dat een topfunctionaris evenveel, of met toepassing van bijvoorbeeld overgangsrecht, zelfs een hogere bezoldiging ontvangt, terwijl de topfunctionaris toch ondergeschikt is aan of verantwoording aflegt aan de minister.

De opvatting van de aan het woord zijnde leden van de SP-fractie dat functionarissen die menen dat hun bezoldiging te laag is, niet thuis horen in de publieke sector, deelt de regering niet. Maar als iemand in het topsegment enkel wegens de gereguleerde hoogte van de bezoldiging de publieke sector zou verlaten, dan is bij die persoon – wellicht – de extrinsieke motivatie belangrijker dan de intrinsieke. Een hogere bezoldiging van een topfunctionaris dan het niveau van een minister doet zich nu, zo antwoordt de regering de leden van de SGP-fractie, inderdaad voor en is in de regel ongewenst. Er is echter, zo antwoorden wij de vragen van de leden van de D66-fractie, geen dwingende reden om de wettelijke norm te verlagen tot 100%. De WNT-norm is het resultaat van een politiek en maatschappelijk discours, maar geen willekeurige. De voorgestelde aanscherping van de norm tot 100% heeft een betere onderbouwing dan de huidige, namelijk het bezoldigingsniveau van de minister als referentiepunt voor het hoogste niveau voor de bezoldiging in de (semi)publieke sector, als een politiek en maatschappelijk meer aanvaardbaar maximum.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een toelichting op de opmerking dat de bezoldiging van de minister een adequaat algemeen maximum vormt.

Deze leden raken met hun vraag de kern van het wetsvoorstel, namelijk de vraag welk niveau van bezoldiging het juiste wettelijke maximumniveau is. Het adequate bezoldigingsniveau wordt bepaald door kaders die wettelijk en in veel gevallen ook door CAO-partners zijn bepaald en die vervolgens op individueel niveau tussen werkgever en werknemer worden vastgelegd. Deze wet regelt niet de rechtspositie of het juiste (adequate) niveau van bezoldiging, maar het adequate algemene plafond van de bezoldiging. De bezoldiging is in de regel lager dan die van een minister. Deze wet blokkeert slechts excessieve beloningen boven dat niveau. Onder dat niveau zijn thans vele en zeer hoog gekwalificeerde functionarissen werkzaam in de (semi)publieke sector. Blijkbaar zijn de bezoldigingsniveaus voor deze gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen aantrekkelijk genoeg, of is het bezoldigingsniveau voor hen niet het belangrijkste.

In elk geval is de stelling dat – vanaf een bepaald hoog niveau – met een nòg hoger niveau van beloning betere topbestuurders kunnen worden geworven, niet bewezen. Deze leden kunnen wij bevestigend antwoorden op hun vraag of het inderdaad zo is dat ook voor een gematigd salaris een goede topfunctionaris in dienst kan worden genomen. De praktijk laat dat zien. Bij topfuncties in de (semi)publieke sector gaat het niet primair om het salaris, maar om de drijfveer bij te dragen aan de publieke zaak.

Wat betreft het antwoord op de vraag van deze leden naar de bezoldiging van topfunctionarissen bij het Rijk, zij verwezen naar het volledige overzicht Topinkomens in het jaarverslag 2013 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer zij de analyse van de potentiële normverlaging en mogelijke arbeidsmarkteffecten tegemoet kunnen zien. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de eerste conclusies van de in de toelichting gemelde analyse inmiddels beschikbaar zijn.

De regering doet in bijlage 1 verslag van de opzet en bevindingen van deze analyse. De uitkomsten worden besproken in hoofdstuk 4 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de situatie en het onderzoek in de (semi)publieke sector in andere landen, omringende of vergelijkbare landen, met name in het licht van de verwachting dat bij de voorgestelde verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden. Ook vragen deze leden naar de instroom in overheidsfuncties vanuit het bedrijfsleven en of bepaalde vacatures in de (semi)publieke sector niet kunnen of op een inadequaat niveau worden vervuld. Deze leden vragen naar de gevolgen van een verlaging van de bezoldigingsnorm en of de evaluatie zodanig is ingericht dat de arbeidsmarktgevolgen voldoende in beeld worden gebracht. De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom de regering de wet wil aanpassen voordat wetsevaluatie heeft plaatsgevonden en of de regering bereid is om extern onderzoek te laten doen naar de gevolgen voor 'de bestuurbaarheid' van de (semi)publieke sector. Zij vragen ook naar de risico's van de verlaging van de beloningen tot het niveau van 100%, onderbouwing van de

³ Zie hiervoor: Kamerstukken 2013/2014, 33 930 VII, nr. 1, blz. 72 e.v.

bewering dat voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden en behouden kunnen worden en hoe het feit dat veel zittende topfunctionarissen nog onder het overgangsrecht vallen in dat licht moet worden bezien. De leden van de SGP-fractie vragen of ook bij een lager maximum de aantrekkelijkheid van het werk nog voldoende opweegt tegen het lagere salarisniveau. Deze leden vragen ook naar de in de toelichting gemelde analyse.

In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat veel onderzoek is en wordt gedaan naar het functioneren van de publieke sector. Er is echter geen empirisch onderzoek beschikbaar naar de effecten van de introductie of verlaging van een bezoldigingsmaximum op dat functioneren. Er is internationaal eenvoudigweg geen wetgeving vergelijkbaar met de WNT waar ervaringen en onderzoeksmateriaal aan kunnen worden ontleend. Ook van het effect dat de huidige WNT sinds 1 januari 2013 heeft gesorteerd, bestaat nog geen duidelijk beeld. Concrete signalen dat functies niet of heel moeilijk kunnen worden vervuld als gevolg van de genormeerde bezoldiging zijn niet bekend. Het wordt door sommigen wel aangemerkt als een te verwachten effect, maar tot nu toe is daarvan niet gebleken. Hierbij speelt mee dat het effect van de WNT op de zittende topfunctionarissen sterk wordt gedempt door het overgangsrecht. Dat heeft tot gevolg dat een evaluatie op de arbeidsmarkteffecten nu nog niet mogelijk is. Wel is het mogelijk de vervulling van openvallende vacatures goed te monitoren en om de kwaliteit van het bestuur en de daarmee samenhangende prestaties van de publieke sector en de semipublieke sector te volgen. De wet biedt nu een beperkte mogelijkheid om uitzonderingen te maken. Met de huidige norm (130) hebben dergelijke uitzonderingen zich nog niet voorgedaan en was het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid tot dusverre niet nodig. In welk mate in de toekomst, na de voorgestelde verlaging, dergelijke uitzonderingen nodig zijn, kan niet worden voorspeld, maar het ligt wel voor de hand dat er meer een beroep op zal worden gedaan. De inzet van de regering is dat deze uitzonderingsmogelijkheid slechts beperkt zal worden toegepast. In hoofdstuk 4 van deze nota wordt nader ingegaan op de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel en de in de toelichting gemelde analyse.

De leden van de CDA-fractie informeerden of de regering bekend is met het verschijnsel "WNT-benoemingen" en vragen of de regering het een gewenst of overkomelijk gevolg van de WNT is dat functionarissen worden benoemd die te weinig ervaring en te weinig expertise voor een bepaalde functie hebben.

De regering gaat er vanuit dat met "WNT-benoemingen" is bedoeld benoemingen van topfunctionarissen bij instellingen die onder de WNT vallen. De regering heeft geen concrete aanknopingspunten om aan te moeten nemen dat na 1 januari 2013 benoemde functionarissen voor het goed besturen van de desbetreffende WNT-instellingen te weinig ervaring of expertise zouden hebben. Dergelijke concrete signalen hebben de regering niet bereikt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het risico onderkent van een dalend aanbod van gekwalificeerde belangstellenden voor topfuncties in zorginstellingen en of de regering een vergelijking kan maken met soortgelijke situaties in andere sectoren of landen.

De regering heeft sinds de inwerkingtreding van de WNT geen signalen ontvangen dat de genoemde neveneffecten optreden. In de consultatie over dit wetsvoorstel hebben verschillende partijen hun zorgen uitgesproken, maar er hebben zich voor zover bekend bij de regering tot dusver geen praktijksituaties voorgedaan die deze zorgen onderschrijven. Er is geen empirisch onderzoek voorhanden over het effect van de normering van topinkomens op de kwaliteit van bestuur, niet in algemene zin en ook niet voor de zorgsector in het bijzonder.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in het licht van de jurisprudentie van de afgelopen jaren opnieuw aandacht voor de problemen van decentrale overheden om subsidieontvangers verplichtingen op te leggen met betrekking tot de maximale bezoldiging van de subsidieontvanger of van personen die onder diens verantwoordelijkheid werkzaamheden verrichten.

In mijn brief aan uw Kamer van 10 juli 2014⁴ over de stand van zaken van de uitvoering van het kabinetsbeleid inzake de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector heb ik aangegeven dat decentrale overheden mogelijkheden moeten hebben en behouden. Initiatieven van decentrale overheden om die mogelijkheden te benutten stel ik op prijs. In mijn beantwoording van Kamervragen van de leden Kerstens en Fokke van 7 juli 2014 heb ik aangegeven dat die mogelijkheden inmiddels zijn

⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 30 111, nr. 72.

verkend.⁵ Ik heb de VNG en het IPO een brief gestuurd met de conclusies van de verkenning en het voorstel het gesprek aan te gaan over nadere samenwerking in de ontwikkeling van uitvoering van topinkomensbeleid. Zodra helder is hoe deze samenwerking vorm krijgt, zal ik uw Kamer hierover informeren.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af op basis waarvan precies vastgesteld wordt dat het ministersalaris het maatschappelijke aanvaardbare niveau is. Deze leden vroegen of het risico niet aanwezig is dat er weer druk is om het salaris verder te verlagen. Hoe wordt voorkomen dat de rechtszekerheid voortdurend in twijfel wordt getrokken, zo vroegen deze leden.

De regering acht het gezien de positie, taken en verantwoordelijkheden van de minister maatschappelijk gewenst dat de bezoldiging van de minister als algemeen maximum geldt voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector. De regering meent dat de bezoldiging van de minister de top van het loongebouw binnen de (semi)publieke sector dient te zijn. Deze algemene norm is in de wet geregeld. Dit betekent dat deze alleen bij wet kan worden gewijzigd. Hierdoor bestaat een voldoende waarborg dat de rechtszekerheid niet in het geding komt.

3. Opbouw en hoogte van de norm en het bezoldigingsbegrip

3.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de berichtgeving, dat door gebruik van de werkkostenregeling de WNT zou kunnen worden omzeild.

De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar de beantwoording van de Kamervragen van de leden Kerstens en de Groot (beiden PvdA) naar aanleiding van deze berichtgeving.⁶

3.2 De opbouw en hoogte van de norm

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat als een minister aftreedt, hij recht heeft op een wachtgelduitkering en verdere opbouw van zijn pensioen, terwijl voor een topfunctionaris geldt dat hij – naast een eventuele ontslagvergoeding van maximaal € 75.000 – recht heeft op een WW-uitkering, die aanzienlijk beperkter is. Deze leden vragen de regering waarom het recht op wachtgeld en verdere pensioenopbouw van de minister niet volledig wordt meegerekend bij de vaststelling van de norm. Naar aanleiding van deze vraag merkt de regering op dat de WNT een norm stelt voor de *bezoldiging*. Het recht op wachtgeld of een vergelijkbare voorziening bij werkloosheid na ontslag is geen onderdeel van de bezoldiging. Bij de opbouw van de 130%-norm is de (jaarlijkse) beloning plus onkostenvergoeding en uitgestelde beloning als afbakening van de normstelling genomen. Opgemerkt wordt dat een minister bij zijn aftreden geen aanspraak heeft op een ontslagvergoeding. Wat betreft deze ontslagvergoeding gaat de vergelijking met de minister derhalve niet op. De voorzieningen ter zake van onvrijwillige werkloosheid na ontslag zijn verschillend voor topfunctionarissen bij de verschillende soorten instellingen, binnen de afzonderlijke sectoren. De WNT reguleert die niet.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom ervoor is gekozen om de onkostenvergoeding die de Minister-president en de Minister van Buitenlandse Zaken ontvangen op grond van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen mee te nemen in de hoogte van het bezoldigingsmaximum. Zij vragen of het niet meer in de rede zou liggen om dit bestanddeel niet langer mee te rekenen omdat het overgrote deel van de ministers geen recht heeft op deze vergoeding en de maximum van de bezoldiging binnen de WNT hiermee *de-facto* hoger ligt dan waar de meeste ministers recht op hebben.

De onkostenvergoeding van de Minister-president en de Minister van Buitenlandse Zaken is tweemaal zo hoog als de onkostenvergoeding van de andere ministers in verband met het specifieke karakter van hun functie. In de huidige WNT is ervoor gekozen de hogere onkostenvergoeding van deze ministers als onderdeel van de norm te nemen, omdat die de hoogste zijn en het uitgangspunt was de top van het

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aanhangsel nr. 2914.

⁶ Antwoord op vragen van leden Kerstens en Groot over mogelijkheden de Wet Normering Topinkomens te omzeilen (nr. 2014Z15514).

loongebouw in de publieke sector. De regering ziet geen aanleiding om bij voorliggend wetsvoorstel dit uitgangspunt te verlaten.

3.3 De overige bezoldigingscomponenten van de minister

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij het voorontwerp van het wetsvoorstel de bijtelling voor privégebruik van de leaseauto noch voor de norm noch voor de bezoldiging werden meegerekend. In het definitieve wetsvoorstel wordt dit niet meegerekend voor de norm, maar wel voor de bezoldiging. In het voorliggende wetsvoorstel geeft de regering aan dat de compensatie voor deze bijtelling niet wordt meegerekend, omdat het privégebruik voor ministers verplicht is. Waarom de bijtelling zelf niet wordt meegerekend, wordt echter niet beargumenteerd. Wat is de reden van deze aanpassing ten opzichte van het concept, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De argumentatie waarom de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto van de minister niet wordt meegenomen in de norm maar wel bij de toetsing van de bezoldiging van topfunctionarissen aan de norm, is gelijk aan de argumentatie waarom de compensatie die ministers voor deze fiscale bijtelling ontvangen niet in deze norm wordt meegenomen, maar wel bij de toetsing van de bezoldiging van topfunctionarissen aan de norm. Dit is niet anders dan nu in de huidige WNT al het geval is. Anders dan een minister kan een topfunctionaris ervoor kiezen om de auto van de zaak niet privé te gebruiken maar alleen voor het woon-werkverkeer (en daarnaast maximaal 500 kilometer voor privégebruik). In dat geval is geen sprake van fiscale bijtelling en vormt het gebruik van de auto van de zaak geen bezoldiging in de zin van de WNT. Om veiligheidsmaatregelen is het ministers niet toegestaan om ervoor te kiezen privé met een eigen auto te rijden. Dit rechtvaardigt het onderscheid tussen ministers en topfunctionarissen wat betreft zowel de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto als de compensatie daarvoor. In die zin bestaat op grond van de WNT overigens wel een gelijke benadering van de minister en de topfunctionaris, dat indien een topfunctionaris eveneens om veiligheidsredenen ook privé in een auto van de zaak dient te rijden, ik zal besluiten dat de fiscale bijtelling niet tot de bezoldiging wordt gerekend. Zie in dit verband artikel 1.8 WNT.

3.4 De uitzondering voor incidentele bezoldigingscomponenten die tot de reguliere arbeidsvoorwaarden behoren

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie stellen vragen over de in het wetsvoorstel opgenomen grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur incidentele bezoldigingscomponenten uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering hierbij in eerste instantie denkt aan een gratificatie ter gelegenheid van een ambtsjubileum of de 'afkoop' van vakantiedagen. Met de verschillende leden van de aan het woord zijnde fracties is de regering van oordeel dat voorkomen moet worden dat via de algemene maatregel van bestuur alsnog de bezoldiging van topfunctionarissen substantieel kan worden verhoogd. Een waarborg is in de eerste plaats gelegen in het feit dat op grond van het wetsvoorstel in de algemene maatregel van bestuur alleen inkomensbestanddelen aangewezen kunnen worden, die tot het reguliere arbeidsvoorwaardenpakket behoren. Het moet derhalve gaan om voorzieningen die standaard zijn. Voorts mag het alleen gaan om incidentele vergoedingen, dat wil zeggen vergoedingen die niet op een reguliere basis worden verstrekt. Van belang daarbij is dat de regering voornemens is uitsluitend de onbelaste jubileumgratificatie uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip. Hierin is ook een waarborg tegen misbruik gelegen, aangezien op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 alleen bij het 25- of het 40-jarige jubileum van een werknemer belastingvrij een jubileumgratificatie kan worden verstrekt. Deze gratificatie is in genoemde wet bovendien beperkt tot een maximum van een maandsalaris. De regering vindt het passend bij het bijzondere, feestelijke, karakter van deze gratificatie dat topfunctionarissen aanspraak kunnen maken op deze incidentele beloning, ook al wordt de norm hierdoor overschreden. Of het gewenst is ook de afkoop van vakantiedagen onder de uitzondering te brengen, wordt nog onderzocht. Indien al wordt gekozen om deze afkoop ook in de algemene maatregel van bestuur van het bezoldigingsbegrip uit te zonderen, zal bijvoorbeeld een waarborg getroffen kunnen worden door in de algemene maatregel van bestuur hiervoor een maximumbedrag op te nemen. Daarnaast is ook de mogelijkheid van afkoop van vakantiedagen begrensd in het Burgerlijk Wetboek en in arbeidsvoorwaarden. De regering heeft op dit moment geen

andere inkomensbestanddelen voor ogen die in de algemene maatregel van bestuur opgenomen zullen worden. De regering hecht er zeer aan het bezoldigingsmaximum te verlagen tot het niveau van het ministersalaris. Zij is dan ook niet voornemens om via 'de achterdeur' van een algemene maatregel van bestuur alsnog ruim baan voor een structurele hogere bezoldiging te geven.

4. De effecten van het wetsvoorstel

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de mogelijke effecten van het wetsvoorstel en de mate waarin de regering reeds zicht heeft op deze effecten. Zij vragen vooral aandacht voor eventuele ongewenste neveneffecten van de normverlaging, zoals lagere arbeidsmobiliteit, hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten, het niet meer kunnen aantrekken van voldoende gekwalificeerde bestuurders of de vormgeving van loongebouwen.

Met dit wetsvoorstel zet de regering een volgende stap om de bezoldiging in de (semi)publieke sector over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen. Hierbij is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over te hoge bezoldigingen en de effecten daarvan voor het vertrouwen in de (semi)publieke sector. De regering herhaalt de eerder uitgesproken verwachting dat ook bij een verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100% van de bezoldiging van een minister nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden en dat het nog steeds aantrekkelijk zal zijn om voor een (top)functie in de (semi)publieke sector te kiezen. De regering heeft eerder al aangegeven dat als gevolg van de normverlaging de sociale partners naar verwachting de (top van de) diverse loongebouwen in de publieke en semipublieke sector nadrukkelijk onder de loep zullen nemen.

De regering heeft sinds de inwerkingtreding van de WNT geen signalen ontvangen dat de genoemde neveneffecten optreden. In de consultatie over dit wetsvoorstel hebben verschillende partijen hun zorgen uitgesproken, maar er hebben zich voor zover bekend bij de regering tot dusver geen praktijksituaties voorgedaan die deze zorgen onderschrijven. Er is geen empirisch onderzoek voorhanden over het effect van de normering van topinkomens op de kwaliteit van het bestuur. Verschillende vragen van de fracties kunnen derhalve nog niet worden beantwoord. Wel volgt de regering de effecten van de WNT op ondermeer arbeidsmobiliteit, het functioneren van de arbeidsmarkt in de (semi)publieke sector, loongebouwen en de kwaliteit van bestuur, als basis voor evaluatie en eventuele bijsturing, met zo nodig nieuwe regelgeving.

Mede ter ondersteuning van het wetsvoorstel heeft de regering wel een impactanalyse uitgevoerd die inzicht geeft in de aard en omvang van de groep topfunctionarissen die de normverlaging treft. Deze impactanalyse is gebaseerd op de bezoldigingsgegevens die WNT-instellingen ingevolge artikel 4.1 WNT over 2013 hebben verstrekt en is in feite een voorschot op de WNT-rapportage die de regering eind dit jaar aan de Staten-Generaal zal sturen. De bevindingen van de impactanalyse zijn opgenomen als bijlage 1 bij deze nota en vormen de basis voor de beantwoording van de over de effecten van de WNT-2 gestelde vragen.

4.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie merken op dat individuele uitzonderingen moeten worden voorgelegd aan het betrokken ministerie en vragen hoe de regering denkt een onevenredige regeldruk te gaan beperken.

De regering deelt de vrees voor onevenredige regeldruk niet. Ook onder de huidige WNT bestaat een uitzonderingsmogelijkheid, waarvan thans geen gebruik wordt gemaakt. Ook onder de WNT-2 verwacht de regering dat eventuele uitzonderingen, indien aan de orde, zeer beperkt in aantal zullen blijven. Daarbij speelt mee dat voor zittende topfunctionarissen overgangsrecht geldt.

Volgens de leden van de VVD-fractie erkent de regering dat invoering van de WNT-2 gevolgen zal hebben voor de rest van het loongebouw. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de vrijheid van onderhandelen van de sociale partners.

De verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen kan in de praktijk tot gevolg hebben dat een topfunctionaris in bepaalde sectoren minder mag verdienen dan een

medewerker, niet zijnde een topfunctionaris. Het is dan ook niet uitgesloten dat (de bovenkant van) de diverse loonebouwen in deze sectoren, gelet op de normverlaging, onderwerp zullen zijn van CAO-onderhandelingen en mogelijk zullen worden verlaagd. Gegeven de beperkte reikwijdte van in personele zin, is deze mogelijke impact op CAO-onderhandelingen onvergelykbaar met die van bijvoorbeeld wetgeving inzake minimumloon en minimumvakantiebijslag. Hoewel een dergelijke verlaging van de bezoldiging van niet-topfunctionarissen, mede met het oog op de uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT tot alle functionarissen in de (semi)publieke sector nadrukkelijk als een wenselijk neveneffect wordt ervaren, verplicht deze wet daartoe niet. De bezoldiging van niet-topfunctionarissen wordt op dit moment immers niet genormeerd. De voorgestelde wet heeft dan ook formeel geen gevolgen voor de onderhandelingen over de bezoldiging van niet-topfunctionarissen en beperkt de sociale partners in deze dan ook niet in hun onderhandelingsvrijheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of voor dit wetsvoorstel niet meer onderzoek nodig is naar de effecten op het loonebouw.

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 loonebouw. Vooral nog zijn er echter geen beperkingen om functionarissen een bezoldiging boven de norm aan te bieden als de situatie op de arbeidsmarkt daarom vraagt. De consequentie hiervan is wel dat deze bezoldiging openbaar moet worden gemaakt. Het is aan de rechtspersoon of instelling zelf om op dit vlak een afweging te maken. Op dit moment is de regering daarom niet van mening dat de reikwijdte van de WNT de facto al wordt aangepast naar alle functionarissen in de (semi)publieke sector, zoals de fractieleden van de VVD stellen. De regering is tevens van mening dat zo'n uitbreiding van de reikwijdte wel degelijk meer onderzoek vergt dan het voorliggende wetsvoorstel. De regering zal de gevolgen uiteraard monitoren.

De leden van de VVD vragen of de regering heeft onderzocht welk effect de invoering van de WNT1 heeft op de instroom van de private sector en welk effect wordt verwacht na invoering van de WNT-2. In de memorie van toelichting gaf de regering al aan dat er tot nu toe geen indicaties zijn dat het als gevolg van de WNT significant moeilijker is geworden om openstaande vacatures te vervullen. Dit geldt ook voor de instroom vanuit de private sector. De inhoud van het werk (maatschappelijke relevantie), de context en de waardering voor het werk worden veelal belangrijker gevonden dan de bezoldiging. Veel personen kiezen voor een (top)functie in de (semi)publieke sector, terwijl zij mogelijk in het bedrijfsleven een hogere bezoldiging kunnen ontvangen. Het is blijkbaar voor velen nog steeds aantrekkelijk om een (top)functie in deze sectoren te vervullen. De regering zal monitoren of de WNT-2 tot veranderingen in de instroom vanuit de private sector zal leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft onderzocht welk effect de invoering van de WNT1 heeft op de doorstroom van niet-bestuurders uit de eigen sector en welk effect wordt verwacht na de invoering van de WNT-2.

De regering heeft het effect van de WNT1 op de doorstroom van niet-bestuurders uit de eigen sector niet onderzocht. Eventuele effecten als gevolg van de WNT-2 worden gevolgd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering het risico inschat dat Raden van Bestuur als gevolg van de WNT uit meer leden zullen bestaan dan voorheen, met als gevolg meer afstemming, minder slagkracht en hogere kosten.

De regering acht de kans dat Raden van Bestuur zullen groeien als gevolg van de WNT klein. Aan de vraag lijkt de aanname ten grondslag te liggen dat een lagere bezoldiging leidt tot de aanstelling van kwalitatief mindere bestuurders die met hetzelfde aantal bestuurders minder goed in staat zijn leiding te geven aan een instelling. De regering herhaalt de stelling dat de kwaliteit van bestuurders slechts ten dele afhankelijk is van de hoogte van de bezoldiging en dat de inhoud en context van het werk in de (semi)publieke sector voldoende bestuurders met goede kwalificaties trekt. Tevens verwacht de regering dat Raden van Toezicht hun verantwoordelijkheid zullen nemen om de omvang van Raden van Bestuur niet onnodig te laten groeien.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering onderzoek heeft gedaan naar de toename van accountants- en advieskosten voor WNT-instellingen als gevolg van de invoering van de WNT-2 en de complexiteit van alle overgangsregelingen.

De regering is van mening dat de toepassing van de WNT voor instellingen, topfunctionarissen en accountants niet ingewikkelder wordt als gevolg van dit wetsvoorstel. In mijn brief van 10 juli jl. heb ik aangegeven verschillende maatregelen te hebben getroffen om de uitvoering van de WNT te verbeteren. Deze maatregelen werken vanzelfsprekend door in de uitvoering van de WNT-2. In samenwerking met de beroepsgroep zal worden gezorgd voor heldere en eenduidige beleidsregels bij de WNT-2 die accountants helpen de WNT slagvaardig toe te passen. Uit de ex ante uitvoeringstoets op het wetsvoorstel WNT-2 is naar voren gekomen dat met name het overgangsrecht van de WNT als ingewikkeld wordt ervaren en zoals nu in dit wetsvoorstel neergelegd niet voor alle denkbare overgangssituaties ondubbelzinnig antwoorden biedt. De regering bereidt daarom een strikt technische verbetering (bij nota van wijziging) voor waarmee het overgangsrecht op een algemenere en eenvoudigere wijze wordt geformuleerd zonder overigens de uitgangspunten van het overgangsrecht te verlaten. Over het overgangsrecht vanaf de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zullen instellingen, topfunctionarissen en accountants uitgebreid worden voorgelicht. De invoering van deze wet zal, gegeven de complexiteit van de WNT-regelgeving, in 2015 en mogelijk ook nog 2016 tot veel vragen uit de uitvoeringspraktijk leiden. Voor een belangrijk deel wordt daarop geanticipeerd met nadere uitvoeringsregels, die tevoren op helderheid en uitvoerbaarheid worden getoetst. De Reparatiwet WNT biedt voor die regelgeving de formele grondslag. Daarnaast worden, gegeven de ervaringen met het eerste verslagjaar (2013) die aanleiding vormden voor die reparatiwet, ook verschillende activiteiten ondernomen om de instellingen en accountants goed toe te rusten om deze regelgeving toe te passen. Daarvoor worden nog dit jaar duidelijke modellen, handleidingen, een controleprotocol voor accountants en antwoorden op veel gestelde vragen uitgebracht, in samenspraak met intermediaire organisaties, zoals Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het interprovinciaal Overleg. Dit alles is natuurlijk geen garantie dat er bij de invoering van deze wet niet extra kosten worden gemaakt door instellingen die naast instructies en de voorlichting die vanuit het ministerie van BZK of intermediaire organisaties worden verstrekt, zich toch willen laten adviseren door accountants of andere specialisten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de totale kosten als gevolg van de twee genoemde effecten (grotere Raden van Bestuur en hogere verantwoordings- en advieskosten) heeft onderzocht. De regering verwacht niet dat de twee genoemde effecten zullen optreden en heeft de financiële consequenties ervan derhalve niet onderzocht.

De leden van de PvdA-fractie pleiten voor grote terughoudendheid als het gaat om procedurele en inhoudelijke beleidsregels voor het toestaan van uitzonderingen. Zij vrezen dat organisaties zich gaan aanpassen aan de beleidsregels en vragen zich af of de regering dit risico ook ziet. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar het toestaan van uitzonderingen en welke criteria en procedure beleidsregels hiervoor zouden moeten gelden.

De leden van de PvdA-fractie snijden hier een terecht punt aan. Een inhoudelijk toetsingskader dat zou kunnen leiden tot strategisch gedrag en precedentwerking, met het risico dat de WNT wordt ondermijnd, is ongewenst. Achtergrond van artikel 2.4 is dat waar de WNT een adequate bemensing op topniveau in de publieke sector en semipublieke sector onmogelijk maakt, het mogelijk is om van het bezoldigingsmaximum af te wijken. Voor zittende functionarissen zal er geen noodzaak zijn, omdat die onder het overgangsrecht vallen. Als de verlaagde norm in andere gevallen tot grote problemen leidt en de uitzonderingsmogelijkheid wordt ingeroepen, zal er altijd een afweging moet worden gemaakt. Hierbij spelen verschillende factoren een rol die zich thans lastig in inhoudelijke regels laten vastleggen omdat ze zeer afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden. Met deze uitzonderingsgrond is tot nu toe nog geen ervaring opgedaan; het was nog niet nodig uitzonderingen daadwerkelijk nu al toe te staan.

Het is niet de bedoeling om hiervoor bij voorbaat een materieel toetsingskader aan te leggen. Er kunnen zeer verschillende factoren een rol spelen. Voor alle factoren geldt dat deze zorgvuldig, integraal en in onderlinge samenhang moeten worden gewogen. Het is van belang om de gevallen die zich vanuit de praktijk zullen aandienen, grondig en zorgvuldig te bezien. Deze zorgvuldigheid komt mede tot uitdrukking in de eisen die de wet stelt aan het besluitvormingsproces waarbij zowel de vakminister, de minister van BZK als in bepaalde gevallen ook de ministerraad wordt betrokken.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel aanvragen tot het maken van een uitzondering worden verwacht, en of een maximum zal worden gesteld aan het aantal te honoreren aanvragen. De regering kan niet inschatten hoe vaak een beroep zal worden gedaan op de mogelijkheid om een

uitzondering te maken. De verwachting is dat dit uiterst beperkt zal blijven, omdat de verlaagde WNT norm naar het oordeel van de regering voldoende mogelijkheid biedt om topfunctionarissen aan te trekken en passend te belonen. Onder de huidige wet is, zoals hiervoor gezegd, van de uitzonderingsmogelijkheid nog nooit gebruik gemaakt. Bovendien is er overgangsrecht van toepassing bij zittende topfunctionarissen. Mocht echter toch geen adequate bemensing van functies mogelijk zijn, dan kan, zoals hiervoor in antwoord op de vragen van de PvdA-fractie is gezegd, een uitzondering worden overwogen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke gevallen/sectoren voor individuele uitzonderingen de voorwaarde van instemming door de ministerraad geldt en in welke niet. Op grond van artikel 2.4 eerste lid van de WNT dienen de vakminister en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk te besluiten over individuele uitzonderingen op het wettelijke bezoldigingsmaximum. Uit artikel 2.4, tweede lid, vloeit vervolgens voort dat bij publiekrechtelijke rechtspersonen of bij fulltime privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen voor een dergelijke uitzondering de instemming van de ministerraad nodig is. Voor andere instellingen geldt die voorwaarde niet.

De leden van PvdA-fractie vragen hoe de regering denkt over de mogelijkheid voor (decentrale) overheden om een overheadnorm op te nemen in aanbestedingen die door de overheid in de markt worden gezet.

In algemene zin onderschrijft de regering dat publiek geld dat aan instellingen wordt verstrekt om bijvoorbeeld zorg, welzijnsvoorzieningen en onderwijs te leveren goed moet worden besteed en ten gunste moeten komen van hen die het nodig hebben. Ik heb daarnast in reactie op de motie van de leden van uw Kamer Segers en Fokke inzake het mogelijk maken dat decentrale overheden eigen normen stellen met betrekking tot het bezoldigingsmaximum⁷ en de Kamervragen ter zake van deze leden van 7 juli 2014⁸, aangegeven dat ik initiatieven verwelkom van mede-overheden, waarbij topinkomens in aanvulling op de WNT, worden genormeerd. Ik heb geconcludeerd dat de Algemene wet bestuursrecht hiertoe in subsidiërelaties voldoende mogelijkheden biedt. De mogelijkheden om in aanbestedingen waarin marktpartijen dingen naar een overheidsopdracht overheadnormen op te nemen, worden op dit moment nader (juridisch) onderzocht. Dit onderzoek is thans nog niet afgerond. Bij de beantwoording op de Kamervragen over het bericht 'Salaris bestuurder verboden in aanbesteding' (nr. 2014Z14693) komen de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik hier op korte termijn op terug.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom het noodzakelijk wordt geacht een mogelijkheid te hebben om af te wijken van het bezoldigingsmaximum, gezien het gegeven dat tot op heden geen gebruik is gemaakt van genoemde uitzondering.

Het is niet ongebruikelijk dat in complexe wetgeving een voorziening is opgenomen voor bijzondere of onvoorziene gevallen. Dat daar tot nu toe geen gebruik van is gemaakt, zegt niets over nut en noodzaak van deze bepaling in de toekomst. Door de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum kan het belang van deze bepaling in de toekomst juist toenemen omdat hierin wellicht sneller aanleiding wordt gevonden om een beroep op deze bepaling te doen.

Voor de vragen van de leden van de SP-fractie over in welke gevallen dergelijke uitzonderingen mogelijk worden gemaakt en over de nadere procedurele en inhoudelijke beleidsregels, wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen over dit onderwerp van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen welke besparingen de regering verwacht door het verder beperken van topsalarissen in de publieke sector en een inschatting te maken van de feitelijke besparing als gevolg van de normverlaging (WNT-2) en de uitbreiding van het bereik van de WNT naar alle functionarissen (WNT-3). Ook de leden van de D66-fractie vragen naar concrete cijfers over de financiële effecten van het wetsvoorstel.

De regering benadrukt nogmaals dat het doel van de WNT is om de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen. Bezuiniging is geen doel van de WNT. De leden van de D66-fractie memoreren terecht dat de regering eerder heeft aangegeven dat slechts beperkte en marginale

⁷ Kamerstukken II 2013/2014, 33 715, nr. 12

⁸ Kamerstukken II 2013/2014, Aanhangsel, nr. 2914.

besparingen als gevolg van de WNT te zijn verwachten. Het past in die zin niet een berekening te maken van de potentiële besparing van de WNT-2. De WNT is immers niet gericht op besparingen, maar gericht op het verkrijgen van een maatschappelijk aanvaardbaar beloningsniveau bij topfunctionarissen in de publieke en de semipublieke sectoren en daardoor een maatschappelijk draagvlak voor die beloningen. Op basis van het regeerakkoord is in ieder geval een opbrengst van € 10 miljoen ingeboekt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken wat de effecten zullen zijn wanneer in de sectoren waar ook nu al lagere maxima gelden op grond van regime 1, de maxima worden verlaagd. Zij vragen de regering per sector (onderwijs, woningcorporaties en zorg) inzicht te geven tot welk niveau zij voornemens is deze maxima te verlagen. Voorts vragen zij welke besparing hiermee wordt bereikt.

Over de verlaging van de gedifferentieerde maxima in de zorgsectoren heeft VWS overleg gestart met betrokkenen in het zorgveld. Deze gesprekken zitten op dit moment nog in de oriënterende fase. Het huidige loongebouw voor topfunctionarissen stond functiewaarderingstechnisch in verhouding tot de loongebouwen van de zorg-CAO's. De aanpassing van het loongebouw voor topfunctionarissen in de zorg moet dan ook worden gezien in samenhang met de loongebouwen in de zorg-CAO's. Dat vergt zorgvuldig opereren en afstemmen. Dat maakt het ook moeilijk om zonder betrokkenen in het veld als VWS zijnde eenzijdig stappen te ondernemen. Daardoor kan op dit punt nog niets concreets worden medegedeeld.

OCW heeft in de maand september met alle onderwijs sectoren gesprekken gevoerd om te verkennen hoe met het nieuwe bezoldigingsmaximum omgegaan moet worden in relatie tot de verlaagde plafonds en de salarisklassen daaronder. In vervolg hierop zal een voorstel worden uitgewerkt dat de basis zal vormen voor de ministeriële regeling. In deze regeling zal een gedifferentieerde bezoldiging moeten verhinderen dat het WNT-bezoldigingsmaximum binnen handbereik van elke bestuurder komt. Het hanteren van plafonds en salarisklassen heeft ten doel een 'prijsoptijdend' effect te voorkomen.

Voor de woningcorporaties geldt voor 2014 een ministeriële regeling met een klassenindeling, op basis van omvang van het bezit en grootte van de voornaamste werkgemeente, waarmee de maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is bepaald. De bovenste drie klassen overschrijden het voorgestelde maximum van 100% van een ministersalaris. Sectorpartijen kunnen, met in acht name van het wettelijke bezoldigingsmaximum zoals opgenomen in het wetsvoorstel, een voorstel doen voor de ministeriële regeling voor 2015. In de toelichting op de ministeriële regeling voor woningcorporaties voor 2014 zijn de normbedragen onderbouwd, waarbij is aangegeven dat een woningcorporatie met tussen 1500 en 2500 woningen in een grotere gemeente moet kunnen beschikken over een professionele organisatie met een fulltime bestuurder. Het daarvoor geldende normbedrag is € 112.400 (klasse D). In lijn met de reacties in de consultatie van de sectorpartijen ligt het in de rede om geen wijzigingen in de onderste 4 klassen aan te brengen. De onderste 4 klassen behelzen 179 woningcorporaties.

De bovenste 3 klassen gelden voor 24 corporaties. Voor de 185 corporaties die nu ingedeeld zijn in de middelste klassen geldt dat voor de daar werkende topfunctionarissen op basis van de huidige ministeriële regeling de maximale bezoldiging al onder de WNT-2 norm ligt. Invoering van de WNT-2 zal bij de corporaties in de middelste klassen daarom slechts tot een beperkte stijging van het aantal overschrijdingen in 2015 leiden. Pas na vaststelling van de nieuwe klassengrenzen, waarover overleg met de sector is gestart, kan bepaald worden voor hoeveel topfunctionarissen er een lagere bezoldigingsnorm gaat gelden.

Voor alle sectoren geldt dat geen bezuiniging of besparing is beoogd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het loongebouw voor betrokken instellingen, de medewerkers en de sociale partners.

De regering onderkent dat dit wetsvoorstel ook effect kan hebben op de rest van het loongebouw van organisaties. De regering stelt met dit wetsvoorstel een aangepast plafond voor topfunctionarissen voor. Dit wetsvoorstel beoogt niet om het loongebouw bij organisaties te beïnvloeden. De bezoldigingen voor gewone ambtenaren, of functionarissen in de terminologie van de WNT, kunnen nog steeds naar de zwaarte van hun functie worden betaald. In de voorbereiding van het wetsvoorstel is door de regering met de Stichting van de Arbeid gesproken en is het wetsvoorstel tevens aan de Raad voor het Overheidsperoneelsbeleid voorgelegd. De schriftelijke reacties van enkele sociale partners zijn ook als

bijlage bij de memorie van toelichting te vinden en worden besproken in paragraaf 10.1 van dit stuk. De regering is echter van mening dat het, ook rekening houdend met de maatschappelijke gevoelens, voldoende verantwoord is om dit wetsvoorstel op dit moment te behandelen. De regering is zich daarbij bewust van het belang om de gevolgen voor het loongebouw goed te monitoren op mogelijke negatieve neveneffecten. Zij zal dit ook nauwgezet in de gaten houden.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering een precieze opgave kan geven van het aantal topfunctionarissen voor wie de WNT-2 gevolgen heeft. De leden van de D66-fractie vragen hoeveel topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen boven de voorgestelde norm. De leden van de SGP-fractie vragen hoeveel topfunctionarissen die op dit moment een beloning hebben die ligt tussen 100% en 130% van het ministersalaris en voor hoeveel niet-topfunctionarissen dit het geval is. Door de verstrekking van bezoldigingsgegevens op basis van artikel 4.1 WNT aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vakministers over het eerste verslagjaar van de WNT is inmiddels een preciezere inschatting mogelijk. Op basis hiervan is een analyse uitgevoerd waar in bijlage 1 verslag wordt gedaan. Deze laat zien dat 371 topfunctionarissen in 2013 een beloning hadden hoger dan € 187.341 (5%) en 1134 topfunctionarissen meer dan € 144.108 (14%). 763 topfunctionarissen hadden dus een beloning die tussen de twee normbedragen ligt. Door de normverlaging wordt de groep topfunctionarissen met een bezoldiging boven de norm circa drie keer zo groot. Bedacht dient hierbij overigens te worden dat voor een deel van de topfunctionarissen met een bezoldiging tussen de 100% en 130% reeds een lager bezoldigingsmaximum geldt dan de 130%-norm (of 100%-norm) op grond van een ministeriële regeling (onderwijs, woningcorporaties, zorg). Op de vraag van de leden van SGP-fractie hoeveel niet-topfunctionarissen op dit moment een beloning hebben die ligt tussen 100% en 130% van het ministersalaris kan de regering nog geen antwoord geven. Deze vraag maakt onderdeel uit van de beleidsverkenning WNT3 waarop de regering dus in de eerste helft van 2015 terugkomt.

De leden van de CDA-fractie vragen op welk termijn de regering verwacht dat de overschrijdingen zullen zijn teruggebracht tot de voorgestelde norm.

Met het voorstel voor de WNT-2 wordt een overgangsrecht uitgewerkt met periodes van achtereenvolgens 4 jaar, 3 jaar en 2 jaar. Topfunctionarissen met een bezoldiging boven de WNT1-norm die is afgesproken voor 1 januari 2013, behouden hun aanspraak tot 1 januari 2017. Vervolgens wordt dit in een periode van drie jaar teruggebracht naar de WNT1-norm en daarna in een periode van twee jaar naar de WNT-2-norm. Topfunctionarissen met een bezoldiging tussen de huidige WNT norm en de WNT-2 norm behouden hun aanspraak vier jaar vanaf de inwerkingtreding van de WNT-2, waarna dit in een periode van drie jaar naar de WNT-2 norm wordt teruggebracht. Uitgaande van de inwerkingtreding van onderhavig voorstel per 1 januari 2015 moeten nu bestaande overschrijdingen in 2022 teruggebracht zijn tot de voorgestelde norm.

De regering stelt dat als gevolg van de daling van het wettelijke bezoldigingsmaximum ook de verlaagde maxima die nu al in enkele sectoren gelden, naar beneden worden bijgesteld. Voor hoeveel topfunctionarissen heeft het voorliggende wetsvoorstel consequenties, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Komt een zorgvuldige uitvoering van de wet niet in het gedrang als de ministeriële regelingen op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap, zorg en wonen, voor zover zij zien op het jaar 2015, nog in december 2014 kunnen worden vastgesteld, zo vragen deze leden.

Voor een antwoord op de vraag voor hoeveel topfunctionarissen het voorliggende wetsvoorstel consequenties heeft, verwijst de regering naar het hiervoor geformuleerde antwoord. De regering acht het ook van belang dat de aanpassing van de verlaagde maxima, respectievelijk staffelbedragen voor onderwijs, zorg en wonen aan de 100%-norm op zorgvuldige wijze plaatsvindt. Daarom voorziet het wetsvoorstel voor het geval het niet goed mogelijk is om tijdig een zorgvuldige aanpassing van de huidige ministeriële regelingen tot stand te brengen in de mogelijkheid dat de voor het jaar 2014 vastgestelde bedragen nog één jaar van kracht blijven. De ministeriële regelingen zullen vervolgens per 1 januari 2016 aan de nieuwe 100%-norm aangepast moeten zijn.

4.2 *Onderwijs*

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de sectorale bezoldigingsmaxima ook worden verlaagd. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal de sectorale beloningsmaxima in het kader van dit wetsvoorstel opnieuw bezien. De beloningsmaxima voor het wetenschappelijk onderwijs, het hoger

beroepsonderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs zullen naar beneden worden bijgesteld. Het maximum voor primair onderwijs zit al onder het voorgestelde wettelijk bezoldigingsmaximum. Er wordt nog onderzocht in welke mate het primair onderwijs naar beneden moet worden bijgesteld. Een zekere staffel wordt in ieder geval nodig geacht.⁹

4.3 *Woningcorporaties*

De leden van de D66-fractie vragen hoe het aantal topfunctionarissen boven de nieuwe norm van 100% in andere sectoren zich verhoudt tot het percentage van circa 19% van bestuurders van woningcorporaties in 2012.

De regering verwijst in dit verband naar de analyse die als bijlage bij deze nota is opgenomen. Hierin wordt ook op verschillen tussen sectoren wordt ingegaan.

4.4 *Zorg*

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering medisch specialisten niet onder de in dit wetsvoorstel opgenomen norm brengt.

De regering benadrukt dat conform eerdere correspondentie met uw Kamer nu eerst het wetsvoorstel voor een nieuwe, verlaagde norm is ingediend voor de topfunctionarissen zoals die in de huidige WNT zijn gedefinieerd. De uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen is voorzien in een ander traject. Hiervoor wordt thans een beleidsverkenning uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de zorgsector en of hier onderzoek naar is gedaan.

De regering is zich bewust van de recente wijzigingen in de zorg en de bijbehorende arbeidsmarktaspecten. De regering heeft geen signalen ontvangen dat sprake zou zijn van onaanvaardbare arbeidsmarktrisico's. De regering zal dit evenwel monitoren en alert zijn op eventuele signalen uit de praktijk na invoering van dit wetsvoorstel. De invoering in de zorg van de gedifferentieerde maxima uit de ministeriële regeling kan niet als een ingrijpende wijziging worden gekwalificeerd. Op dit moment geldt namelijk dat de huidige WNT-norm als niet-excessief (in dit geval: niet excessief laag) wordt gezien. Aangezien evenwel op individueel niveau forse inkomensdalingen eruit kunnen voortvloeien, is voorzien in passend overgangsrecht. Bovendien geldt dat, anders dan in het algemeen het beeld is, het merendeel van de bestuurders van zorginstellingen geen excessieve beloningen kennen. Dit beeld wordt bepaald door de relatief kleine groep die, vergeleken bij de huidige WNT-norm, bovenmatig verdiende.

De leden van de SGP-fractie vragen of het de bedoeling is om medisch specialisten op termijn onder het wettelijk regime te brengen. Zij vragen ook een nader toelichting op de individuele uitzonderingsmogelijkheid.

De regering heeft in de paragraaf over zorg in de memorie van toelichting vermeld dat in het hoofdlijnenakkoord medisch specialistische zorg is toegezegd om bij de consultatie van dit wetsvoorstel aandacht van betrokkenen te vragen voor de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de besturing van de instelling die de aanscherping van de norm met zich brengt. Dit in combinatie met het gegeven dat de medisch specialisten niet onder de in dit wetsvoorstel opgenomen norm van 100% zullen worden gebracht. Uit de consultatie kwam naar voren dat men op dit punt zorgen heeft over de adequate invulling van vacatures voor de raden van bestuur en dan speciaal voor bestuurders met een medische achtergrond. Thans is eerst het onderhavige wetsvoorstel voor de topfunctionarissen, zoals ze in de huidige WNT zijn gedefinieerd, aan de orde. Voor de uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT naar anderen dan alleen topfunctionarissen is voorzien in een ander traject. Hiervan wordt momenteel door de regering een beleidsverkenning uitgevoerd.

Met de uitzonderingsmogelijkheid kan de vakminister op basis van artikel 2.4 in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor publiekrechtelijke rechtspersonen tevens in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad, uitzonderingen maken. De regering is zich bewust van het belang om hiermee terughoudend om te gaan.

5. De normering van de bezoldiging van interne toezichthouders

⁹ Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 889, nr. 8, blz. 17.

De leden van de PvdA zien graag dat het maximum aantal nevenfuncties wettelijk in voorliggend wetsvoorstel wordt beperkt.

Volgens de regering valt een dergelijk voorstel buiten het bereik van het voorliggende wetsvoorstel. Sinds 1 januari 2013 kan op grond van de Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van regels over bestuur en toezicht in naamloze en besloten vennootschappen (Stb. 2011, 275) en de Wet van 27 september 2012 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verduidelijking van de artikelen 297a en 297b (Stb. 2012, 440) de benoeming tot bestuurder of commissaris van een "grote" naamloze vennootschap, besloten vennootschap en stichting geen doorgang vinden indien de persoon in kwestie reeds een zodanig aantal commissariaten vervult dat hij boven een wettelijk maximum uitkomt. Of een NV, BV of stichting "groot" is, wordt bepaald aan de hand van het jaarrekeningenrecht (artikel 2:397 van het Burgerlijk Wetboek). Aangezien bijvoorbeeld woningcorporaties, onderwijsinstellingen en zorginstellingen vaak stichtingen zijn, kan verwacht worden dat de Wet bestuur en toezicht ook een significante invloed op het aantal nevenfuncties van topfunctionarissen onder de WNT heeft. De regering vindt het op dit moment verstandig om eerst de effecten van deze wetwijziging af te wachten. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft tijdens de behandeling in de Eerste Kamer toegezegd de wet na drie jaar te evalueren.¹⁰

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd over de voorgestelde normverhoging en vragen of een tekort aan interne toezichthouders is aangetoond.

De regering benadrukt dat de voorgestelde normverhoging een gevolg is van de groeiende verwachtingen aan en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders, zoals onder andere door de Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema) is verwoord. Doordat de maximumbezoldiging voor interne toezichthouders op dit moment 5% respectievelijk 7,5% van de norm voor leden respectievelijk voorzitters van de raad van toezicht (of commissarissen) bedraagt, zou de normverlaging ook deze bezoldigingen onder druk zetten. De voorgestelde algemene normverlaging zou betekenen dat zij een lagere bezoldiging ontvangen, terwijl zij met grotere verantwoordelijkheden en verwachtingen worden geconfronteerd. Tevens blijkt uit bijvoorbeeld het jaarlijkse Nationaal Commissarissen Onderzoek dat de daadwerkelijke tijdsbesteding van interne toezichthouders op dit moment gemiddeld ongeveer zestien uur per maand is. Doordat zestien uur per maand ongeveer correspondeert met vier uur per week, acht de regering het wenselijk om de percentages voor leden en voorzitters van de raad van toezicht aan die tijdsbesteding aan te passen. Daarbij heeft de regering ook geluisterd naar signalen uit de consultatie naar aanleiding van dit wetsvoorstel, waarin diverse organisaties hun zorgen hebben geuit over een verdere normverlaging voor deze specifieke groep. Vooral voor kleinere woningcorporaties en zorginstellingen die vanwege sectorale regelgeving een lagere norm kennen, bleek dit een behoorlijk knelpunt te zijn. Hoewel deze signalen het voorstel van de regering ondersteunen, heeft de regering nog geen gekwantificeerd tekort vastgesteld, doordat de huidige interne toezichthouders in 2013 nog met het overgangsrecht te maken hebben. Voor de regering is een mogelijk tekort dan ook niet de primaire reden voor dit voorstel. Zij stelt vooral voor om een norm te hanteren die correspondeert met de tijdsbesteding en het groeiende takenpakket en daarmee bijvoorbeeld kleinere organisaties of organisaties met zeer specialistische kennis niet op voorhand beperkt.

6. De maximering van de bezoldiging van interim-topfunctionarissen

De leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66 en SGP vragen de regering of nu al meer inzicht kan worden gegeven in de specifieke normering die voor interim-topfunctionarissen zal gaan gelden. De regering onderzoekt thans bij de voorbereiding van algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de normering voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking een systematiek waarbij een maximaal per maand te factureren bedrag wordt vastgesteld, rekeninghoudend met de eigen aard en omstandigheden van externe functievervulling zonder dienstbetrekking (bureaunkosten, voorzieningen voor non-activiteit en dergelijke). Het bedrag dat een topfunctionaris zonder dienstbetrekking op jaarbasis maximaal kan factureren betreft dan de optelsom van de maximale maandbedragen. Overwogen wordt hierbij de hoogte van de maandnorm te variëren, waarbij in de eerste periode (0 tot en met 6 maanden) een hoger bedrag mag worden verdiend dan in de tweede fase (7 tot en met 12 maanden). Met een zodanige staffel zou kunnen worden aangesloten bij de systematiek van bestaande

¹⁰ Zie: Kamerstukken I 2010/11, 31 763, nr. 28.

modellen zoals de beloningscode voor bestuurders in de zorgsector. Nadat het wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen zal deze regeling in een juridisch uitgewerkte vorm worden getoetst op uitvoerbaarheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de nu voorgestelde algemene maatregel van bestuur de snelste wijze is waarop deze normering kan worden geregeld. Zo nee, dan vragen deze leden zich af of de regering een andere snellere wijze alsnog wil overwegen. Leden van de SP vragen waarom de regering kiest voor een specifieke normering die haar beslag krijgt in een algemene maatregel van bestuur. Gevraagd wordt waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de maximale bezoldiging van interim-topfunctionarissen niet wettelijk te maximeren. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de WNT op het punt van de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking aan te passen. De hoofdregel is en blijft geregeld in de WNT, maar zal worden aangepast in die zin dat de topfunctionarissen zonder dienstbetrekking bij een functievervulling van langer dan twaalf maanden onder de reguliere normering van de WNT vallen. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking met een functievervulling korter dan twaalf maanden zal een specifieke normering gelden die zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur. De regering heeft voor een algemene maatregel van bestuur gekozen omdat de nadere regeling van de maximumbezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking over de eerste 12 maanden geen hoofdelement van de wet betreft en ook overigens geen sprake is van een onderwerp dat op het niveau van de formele wetgeving geregeld dient te worden. Daarbij komt dat de regeling van dit onderwerp, dat een veelvormige casuïstiek betreft, flexibiliteit vereist om sneller te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de praktijk. Regelgeving bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur biedt de flexibiliteit die nodig is voor een adequate respons op (ongewenste) ontwikkelingen in de praktijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het overgangsrecht voor de normering van interim-topfunctionarissen niet, of slechts zeer summier, nodig is.

De regering gaat er vanuit dat als gevolg van het tijdelijke karakter van interim-functievervulling het eventuele overgangsrecht voor deze categorie topfunctionarissen in zijn effect een korte periode zal beslaan. Afspraken omtrent de bezoldiging van interim-topfunctionarissen die na de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur worden gemaakt, vallen vanzelfsprekend direct onder deze regeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om de Kamer nauw te betrekken bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur.

De regering is graag bereid om over deze uitwerking nader met uw Kamer te spreken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan verzekeren dat de huidige WNT-bepalingen inzake de normering van de bezoldiging van interim-topfunctionarissen voor 2013 en 2014 gehandhaafd worden.

De regering kan dit inderdaad bevestigen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de maximale bezoldiging van interim-topfunctionarissen niet wettelijk te maximeren op hetzelfde niveau als dat van toepassing is op andere topfunctionarissen, gedeeld door het aantal gewerkte dagen of uren. De regering constateert dat de positie van een topfunctionaris zonder dienstbetrekking verschilt van een positie van een topfunctionaris met een dienstbetrekking. Zo wordt een topfunctionaris zonder dienstbetrekking niet doorbetaald tijdens verlof of verzuim en kan hij in de regel uitsluitend declarabele uren in rekening brengen bij de opdrachtgever. In de uitwerking van de normering acht de regering het gerechtvaardigd dat recht wordt gedaan aan dergelijke bijzonderheden van een functievervulling zonder dienstbetrekking.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij de creativiteit in het omzeilen van de bezoldigingsnorm voor interim-topfunctionarissen heeft onderschat.

De regering constateert dat de afgelopen periode waarin ervaring is opgedaan met de toepassing van de bestaande normering van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking nog te kort is om op het punt van ontduiking op dit moment al gezaghebbende uitspraken te doen. Het aantal gevallen tot nu toe, waarin over het jaar 2013 tot handhaving diende te worden overgegaan, is nog relatief beperkt

gebleven. Hierbij zijn vooralsnog geen omzeilingconstructies gebleken waarbij succesvol een hogere bezoldigingsnorm is ontvangen. Bij enkele zaken is de handhaving nog gaande. In de integrale WNT-jaarrapportage over 2013, welke thans wordt opgesteld en volgens planning in december aan uw Kamer zal worden gezonden, zal hier nader op worden ingegaan.

7. Samenloop met de wetgeving op pensioenterrein

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering rekening houdt met de Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en in hoeverre is gekeken naar cumulatieve effecten van het regeeringsbeleid.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel is met de door de leden van de VVD-fractie bedoelde wetgeving rekening gehouden door deze onverkort, volgens de bestaande systematiek van de WNT, strikt door te vertalen in een verlaging van het bestanddeel "voorzieningen voor beloning betaalbaar op termijn". Het bezoldigingsmaximum is daarmee extra verlaagd en uitgekomen op € 169.245. Dit cumulatieve effect – en de leden van de VVD-fractie vragen daar terecht naar – doet aldus bezien onvoldoende recht aan doel en strekking van het regeerakkoord. In het regeerakkoord is immers overeengekomen dat de WNT-norm wordt verlaagd van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister. De verwachting is dat de versobering van de fiscale facilitering van pensioenopbouw in de praktijk leidt tot een premievrijval dat voor wat betreft het werknemersgedeelte zich direct vertaalt in een hoger belastbaar loon. Voor wat betreft het werkgeversgedeelte wordt verondersteld dat ook hier de vrijgevallen premieruimte zich uiteindelijk zal vertalen in een hoger brutoloon. Ingevolge de oorspronkelijke norm zoals bij uw Kamer ingediende, waren hiervoor voor topfunctionarissen niet of nauwelijks mogelijkheden, in ieder geval minder dan voor niet-topfunctionarissen met vergelijkbare inkomens. De regering acht dit, gelet op het vorenstaande, ongewenst.

Daarom is bij op basis van de nadere weging van deze cumulatieve effecten bij nota van wijziging het bezoldigingsmaximum bepaald op 100/130-ste van het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van € 230.747. Dit komt neer op $100/130 \times € 230.747 = € 177.288$, afgerond op € 178.000. Dit sluit tevens aan bij het bedrag zoals dat in het voor consultatie aangeboden voorontwerp was opgenomen. Aldus zijn de cumulatieve effecten waar deze leden terecht op wijzen, ongedaan gemaakt.

De voorgestelde norm van € 178.000 is gerelateerd aan de huidige bezoldiging van de minister, zoals uit onderstaande tabel blijkt, indien geen rekening wordt gehouden met de versobering van de fiscale facilitering van de pensioenen. In deze tabel is het pensioendeel berekend uitgaande van een pensioengevend inkomen van € 144.108. Daarmee wordt ruimte gelaten voor een eventuele financiële compensatie van de werkgever aan de topfunctionaris voor de versobering van de pensioenopbouw. Het bedrag is daarbij naar boven afgerond op duizend euro.

130% van de bezoldiging van de minister	100% van de bezoldiging van de minister
<ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad $130\% \times € 144.108 = € 187.340$ gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • <i>plus</i> belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • <i>plus</i> pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 34.871 • totaal: € 230.474. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad € 144.108 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • <i>plus</i> belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • <i>plus</i> pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 25.039 • totaal: € 177.410.

In het belang van de uitvoeringspraktijk en het belang van de communicatie rond de invoering van de norm is in de nota van wijziging gekozen voor een afgerond bedrag.

Nieuw in de nota van wijziging is dat uitsluitend de totale maximumbezoldiging wordt genoemd en dat dit totale bedrag via één maatstaf wordt geïndexeerd. In het wetsvoorstel zoals ingediend bij de Tweede Kamer zijn alle onderdelen van de bezoldiging (beloning, onkostenvergoeding, pensioen) conform de huidige WNT apart genoemd en worden deze afzonderlijk geïndexeerd. Een nadeel van de huidige indexatie is dat voor de wijziging van het bedrag van de werkgeversbijdrage

aan het pensioen uitsluitend wordt gekeken naar de wijziging in de premiepercentages van het ABP. Dit terwijl het pensioen van een groot deel van de topfunctionarissen niet is ondergebracht bij het ABP, maar bijvoorbeeld bij het Pensioenfonds Zorg en Welzijn, waarbij andere premiewijzigingen kunnen plaatsvinden. Los hiervan wordt opgemerkt dat het ABP voor de opbouw van het pensioen uitgaat van een doorsneepremie. Dit geldt voor het overgrote deel van de pensioenregelingen in de publieke en semipublieke sector. Er zijn ook pensioenregelingen die uitgaan van individueel actuair juist premies. De premie is binnen dergelijke regelingen voor oudere werknemers hoger dan voor jongere werknemers. Er wordt dan een hogere pensioenpremie betaald voor eenzelfde pensioenopbouw. De regering meent dat in het geval van een individuele premie en indien mogelijk, voor de vaststelling van de bezoldiging het werkgeversdeel in de premie kan worden berekend door de pensioenpremie voor de toepassing van de WNT door een onafhankelijke deskundige te laten omrekenen naar een doorsneepremie.

8. Het overgangsrecht en het recht op eigendom

8.1 De uitgangspunten van het overgangsrecht

Door de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd naar de effecten van de overgangsregeling op de mobiliteit van bestuurders. Tevens vragen deze leden naar de risico's van eventuele effecten van het overgangsrecht na invoering van de WNT-2. In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie of het overgangsrecht van negen jaar voor 'oude' gevallen niet leidt tot vermindering van arbeidsmobiliteit. Tevens vragen de leden van laatstgenoemde fractie of het overgangsrecht niet leidt tot langdurig scheve verhoudingen binnen organisaties tussen de 'oude gevallen' en degenen die onder de nieuwe regeling zijn aangesteld.

De regering constateert dat het overgangsrecht waarschijnlijk een zekere remmende werking heeft op de mobiliteit van zittende topfunctionarissen. Dat zal naar verwachting ook bij de invoering van voorliggend voorstel zo zijn. De regering constateert desalniettemin, dat zij ook signalen ontvangt van topfunctionarissen die voor een nieuwe functie in de publieke of semipublieke sector bereid zijn een fikse teruggang in hun bezoldiging te accepteren. Voor de duur van overgangsrecht valt daarbij niet te ontkomen aan ongelijke bezoldigingen binnen één organisatie voor dezelfde functies of zelfs aan een lagere bezoldiging voor de hoogst geplaatste topfunctionaris ten opzichte van de overige topfunctionarissen. Het bestaan van verschillen tussen bestaande en nieuwe gevallen is echter inherent aan de invoering van nieuwe regelgeving. De regering zal de arbeidsmarktontwikkelingen nadrukkelijk monitoren, maar verwacht vooralsnog niet dat de mogelijke gebrekkige mobiliteit onder zittende topfunctionarissen tot concrete problemen leidt.

De leden van de SP-fractie constateren dat het overgangsrecht zoals dat nu geldt als gevolg heeft dat er regelmatig berichten verschijnen dat bestuurders exorbitante bedragen verdienen. Zij vragen de regering waarom niet ook van de gelegenheid gebruik is gemaakt om het overgangsrecht aan te passen.

Het doel van het wetsvoorstel is onder meer om de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen. Hiermee is beoogd rekening te houden met de maatschappelijke verontwaardiging over bestuurders die met hoge bezoldigingen worden beloond. Echter, ook bij een wetsvoorstel als het onderhavige, dat in belangrijke mate een algemeen belang dient, moeten rechten van individuen, zoals het recht op eigendom, overeenkomstig internationale verplichtingen worden beschermd. Met het oog hierop kent het onderhavige wetsvoorstel een overgangsregeling, waarbij als hoofdregel geldt dat bestaande bezoldigingsafspraken gedurende een termijn van vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in een aantal jaren worden teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum. Inherent aan dit overgangsrecht is weliswaar dat in de komende jaren toegestane overschrijdingen van het bezoldigingsmaximum zullen blijven bestaan, maar deze zullen in aantal afnemen. Het overgangsrecht is immers in tijd beperkt. Voor het overgangsrecht zijn uit het internationaal recht, zoals artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, geen concrete regels te destilleren: de wetgever heeft daarbij een ruime beoordelingsruimte. De regering heeft bij de vormgeving van het overgangsrecht een afweging gemaakt tussen enerzijds het algemeen maatschappelijk belang dat is gediend bij de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector en anderzijds de rechtszekerheid en de bescherming van de door het EVRM beschermde rechtsbelangen.

De leden van de CDA-fractie ontvingen signalen dat effecten op de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen reeds zichtbaar zijn. Doordat een zekere remmende werking van het overgangsrecht op de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen uit kan gaan, is dat zeker denkbaar. Tegelijkertijd zijn er gevallen bekend waarin topfunctionarissen bereid waren een teruggang in hun bezoldiging voor hun nieuwe functie te accepteren. De regering zal de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt binnen de (semi)publieke sector goed blijven volgen (monitoren), maar ziet vooralsnog geen signalen van een concrete, kwantificeerbare problematiek.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het juist is dat topfunctionarissen die gevolg hebben gegeven aan de oproep van de regering en hun bezoldiging inmiddels binnen de norm 2013 (of 2014) hebben gebracht, nu ook in de volgende fase hun bezoldiging versneld moeten afbouwen? Zo ja, welke effecten verwacht de regering daarvan op de bereidheid tot verdere vrijwillige verlagingen?

De eerste vraag beantwoordt de regering bevestigend. Daarbij wordt opgemerkt dat bezoldigingsafspraken die na 1 januari 2013 zijn gemaakt, sowieso op grond van de huidige WNT in alle gevallen aan de 130%-norm moeten voldoen. Zowel voor deze categorie topfunctionarissen als voor degenen die voor 1 januari 2013 bezoldigingsafspraken boven de norm hadden gemaakt en er vrijwillig voor hebben gekozen deze afspraken nadien aan de huidige wettelijke norm aan te passen, is in dit wetsvoorstel overgangsrecht geregeld. Bedoelde bezoldigingsafspraken die onder de huidige wettelijke norm liggen (doch boven de nieuwe wettelijke norm van 100%), worden met ingang van de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel voor vier jaar gerespecteerd. Na verloop van deze vier jaar dient de bezoldiging in een periode van drie jaar tijd te worden afgebouwd naar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum. De regering ziet geen aanleiding bedoelde categorie topfunctionarissen anders te behandelen en ziet evenmin effecten op de bereidheid tot verdere verlagingen.

De leden van de CDA-fractie vragen welk bedrag de regering heeft ingeboekt op de rijksbegroting als bezuiniging als gevolg van de verlaging van de bezoldigingsnorm in de WNT. Zoals in hoofdstuk 4 van deze nota al is opgemerkt, is geen bezuinigingsdoelstelling verbonden aan de WNT. Op termijn zal de verlaging van de bezoldigingsnorm tot een afname van uitgaven voor de bezoldiging van topfunctionarissen leiden van die instellingen waar de nieuwe norm nu wordt overschreden. Op termijn, omdat de huidige betreffende functionarissen de eerste jaren onder het overgangsrecht vallen.

In het regeerakkoord Bruggen slaan is wel een taakstelling opgenomen in verband met de verlaging van de bezoldigingsnorm en de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar niet-topfunctionarissen. Deze taakstelling behelst € 10 mln. structureel per jaar, met ingang van 2016. De regering is in haar brief d.d. 10 juli 2013 hierop nader ingegaan.¹¹

De leden van de SGP-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoeveel interne toezichthouders op dit moment te maken hebben met het overgangsrecht van de huidige WNT en hoe het verloop van de salarissen tot aan het einde van het overgangsregime eruit ziet.

Op grond van artikel 4.1 van de WNT moet de bezoldiging van alle topfunctionarissen, inclusief de leden en voorzitters van toezichthoudende organen voor 1 juli van het volgende boekjaar doorgegeven worden aan het ministerie van BZK, ofwel bij het vakdepartement indien daar de mogelijkheid is opengesteld om elektronisch de inkomensgegevens te verstrekken. Deze gegevens worden momenteel gebundeld. Ik zal uw Kamer voor het einde van het jaar, middels de jaarrapportage over de WNT, informeren hoeveel topfunctionarissen en interne toezichthouders meer hebben verdiend dan de voor hen geldende norm. Voor de meeste van deze interne toezichthouders zullen de bezoldigingsafspraken reeds voor 2013 gemaakt zijn, waardoor zij onder het overgangsrecht vallen. Door de verhoging van de norm geldt voor hen dat het overgangsrecht van de huidige WNT blijft bestaan. Bezoldigingsafspraken die de verhoogde norm te boven gaan moeten na 1 januari 2017 in drie jaar afgebouwd moeten worden naar het dan voor hen geldende maximum (10% van de norm voor leden en 15% van de norm voor voorzitters van de toezichthoudende organen). Interne toezichthouders die precies tussen de oude en de nieuwe norm in ontvingen, hoeven de bezoldiging als gevolg van de verhoging niet meer af te bouwen.

¹¹ Kamerstukken II 2012/2013 30111, nr.64.

8.2 *Onderscheid in overgangsrecht tussen 'oude' en 'nieuwe' gevallen*

De leden van de SP-fractie constateren dat topfunctionarissen die nu tussen de 100% en 130% verdienen of zelfs meer dan 130% verdienen van een ministersalaris, tot 2022 hebben om dit inkomen terug te brengen naar 100% van de bezoldiging van een minister. Genoemde leden vragen de regering of zij de mening deelt dat dit een wel zeer ruime periode is. Zij vragen of de regering denkt dat hier begrip voor bestaat in de samenleving. Voorts vragen zij de regering waarom zij heeft gekozen voor deze zeer ruime periode en welke mogelijkheden zij ziet om deze periode te verkorten.

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat voor het overgangsrecht uit het internationale recht, zoals artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, geen concrete regels kunnen worden afgeleid en daarbij de regering een ruime beoordelingsruimte toekomt. Een evenwicht is gevonden tussen enerzijds het algemeen maatschappelijk belang dat is gediend bij de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector en anderzijds de bescherming van het recht op eigendom van de individuele topfunctionaris. De regering acht het derhalve gewenst het wettelijke bezoldigingsmaximum te verlagen van 130% naar 100%, maar realiseert zich daarnaast terdege dat de verlaging van de norm voor individuele gevallen grote financiële consequenties kan hebben. Zo bestaat de mogelijkheid dat de bezoldiging van een topfunctionaris in tien jaar tijd zal moeten halveren, terwijl betrokkene destijds in goed vertrouwen bezoldigingsafspraken heeft gemaakt. De in het wetsvoorstel gekozen termijnen kunnen mogelijk niet bij iedereen op bijval rekenen. De regering ziet het echter als haar verantwoordelijkheid om op redelijke wijze met bestaande afspraken om te gaan en acht een overgangstermijn als voorgesteld noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie vragen naar de arbeidsmarkteffecten van het wetsvoorstel op de langere termijn, met name ook na 2022. De regering benadrukt dat doordat de huidige norm sinds 1 januari 2013 bestaat en veel zittende topfunctionarissen nog onder het overgangsrecht vallen, het op dit moment ontbreekt aan empirisch onderzoek naar de effecten van de WNT. Wel kan worden gezegd dat de bezoldiging van een minister nog steeds een adequate bezoldiging betreft. De regering verwacht daarom ook niet dat de kwaliteit van het bestuur en de publieke dienst op lange termijn wordt aangetast. Zij zal dit uiteraard wel nauwgezet volgen. Hoewel de leden van de D66-fractie correct constateren dat bezoldigingen van alle topfunctionarissen pas in 2022 tot 100% van de ministerbezoldiging worden teruggebracht, zal in de praktijk steeds minder van het overgangsrecht gebruik worden gemaakt. Dit recht geldt immers voor oude gevallen. Hoewel de regering een zekere remmende werking van het overgangsrecht niet bestrijdt, zullen topfunctionarissen veelal andere overwegingen hebben om een nieuwe functie te zoeken, met pensioen te gaan of anderszins uit te stromen. Doordat binnen de kaders van de WNT nog steeds een ordentelijke bezoldiging mogelijk is, verwacht de regering geen beperking van de instroom van geschikte kandidaten. Signalen van een dergelijke ontwikkeling heeft de regering op basis van de huidige WNT niet ontvangen. De regering beschikt niet over gegevens over de ontwikkeling van de bezoldiging van (top)functionarissen in de private sector op de lange termijn tot of zelfs na 2022. Deze gegevens zijn, zoals bekend, afhankelijk van een ontelbare hoeveelheid aan variabelen, waardoor zelfs ramingen voor het volgende jaar zeer complex zijn. De regering kan de verwachte ontwikkelingen tot 2022 om die reden niet in een tabel weergeven. Zij zal de verhouding tussen de publieke, semipublieke en private sector wel nauwgezet in de gaten houden. Overigens is door de mogelijkheid om een uitzondering op de bezoldigingsnorm te maken al voorzien in een manier om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt.

De leden van de SGP-fractie vinden een goed overgangsrecht van belang en vragen of het voorgestelde regime voor de overgangsregeling voldoende mogelijkheden openlaat voor tussentijdse wisselingen van functie. Wat gebeurt er met het salaris van een topfunctionaris die nu onder het overgangsregime valt en na enkele jaren een andere functie aanneemt, die onder de wettelijke normen valt. Moet niet verwacht worden dat vanwege het geldende overgangsregime tot 2022 weinig wisselingen te verwachten zijn? Is het overgangsregime gekoppeld aan de functionaris of aan de functie? Het overgangsrecht respecteert bestaande bezoldigingsafspraken tussen partijen, dat wil zeggen tussen de werkgever en de betrokken topfunctionaris. Het overgangsrecht is dus gekoppeld aan de functionaris en niet aan de functie. Als de bestaande bezoldigingsafspraken eindigen doordat de topfunctionaris een andere functie gaat vervullen of wordt herbenoemd met nieuwe bezoldigingsafspraken, dan gaat het overgangsrecht verloren. Het is echter niet altijd zo dat als een topfunctionaris van functie wisselt of wordt herbenoemd, het overgangsrecht verloren gaat. Gedoeld wordt op de situatie dat de

bezoldigingsafspraken ook bij een functiewisseling of een herbenoeming van kracht blijven, omdat de bezoldigingsafspraken zijn gekoppeld aan de arbeidsovereenkomst of de aanstelling. Concrete voorbeelden: een directeur van een instelling heeft een arbeidsovereenkomst waarin zijn bezoldigingsafspraken zijn geregeld. Indien hij na vier jaar wordt herbenoemd, blijven zijn bezoldigingsafspraken in stand en gaat het overgangsrecht derhalve niet verloren. Hetzelfde geldt voor degene die is aangesteld als ambtenaar, in een bepaalde functie wordt benoemd en vervolgens door het bevoegd gezag met handhaving van zijn arbeidsvoorwaarden en de daarin opgenomen bezoldigingsafspraken, in een nieuwe functie wordt benoemd. Het gaat er dus steeds om of sprake is van bezoldigingsafspraken die voor de inwerkingtreding van de huidige WNT, respectievelijke voorliggend wetsvoorstel zijn gemaakt. Voor het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden over wisselingen van functies, wordt verwezen naar de beantwoording van bovenstaande vragen van de leden van de D66-fractie met dezelfde strekking.

8.3. Het overgangsrecht bij een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm (staffel)

Er zijn geen vragen gesteld over dit onderwerp.

8.4 Het overgangsrecht voor interne toezichthouders

De leden van de SGP-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoeveel interne toezichthouders op dit moment te maken hebben met het overgangsrecht van de huidige WNT en hoe het verloop van de salarissen tot aan het einde van het overgangsregime eruit ziet. Op grond van artikel 4.1 van de WNT moet de bezoldiging van alle topfunctionarissen, inclusief de leden en voorzitters van toezichthoudende organen voor 1 juli van het volgende boekjaar doorgegeven worden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ofwel bij het vakdepartement indien daar de mogelijkheid is opengesteld om elektronisch de inkomensgegevens te verstrekken. Deze gegevens worden momenteel gebundeld. Ik zal uw Kamer voor het einde van het jaar, middels de jaarrapportage over de WNT, infomeren hoeveel topfunctionarissen en interne toezichthouders meer hebben verdiend dan de voor hen geldende norm. Voor de meeste van deze interne toezichthouders zullen de bezoldigingsafspraken reeds voor 2013 gemaakt zijn, waardoor zij onder het overgangsrecht vallen. Door de verhoging van de norm geldt voor hen dat het overgangsrecht van de huidige WNT blijft bestaan. Bezoldigingsafspraken die de verhoogde norm te boven gaan moeten na 1 januari 2017 in drie jaar afgebouwd moeten worden naar het dan voor hen geldende maximum (10% van de norm voor leden en 15% van de norm voor voorzitters van de toezichthoudende organen). Interne toezichthouders die precies tussen de oude en de nieuwe norm in ontvingen, hoeven de bezoldiging als gevolg van de verhoging niet meer af te bouwen.

8.5 Verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM (recht op eigendom)

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat op basis van het recht op een ongestoord genot van eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM) en de in de ILO-verdragen gewaarborgde contractsvrijheid procedures zullen worden aangespannen. De nationale rechter is bevoegd om de WNT te toetsen aan internationale bepalingen die rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde hebben, zoals in dit geval aan het recht op eigendom, neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Aan de bepalingen in de verdragen van *International Labour Organization* die geen rechtstreekse werking hebben, kan de rechter indirect toetsen, omdat uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is af te leiden dat de daaruit voortvloeiende rechten, waaronder het recht op collectief onderhandelen, in artikel 11 van het EVRM worden verzekerd. Procedures over de verenigbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel met voormelde internationale rechten zijn dan ook niet uitgesloten. Hoe groot de kans op procedures is, is op voorhand echter niet te zeggen. De regering is echter, zoals ook in de memorie van toelichting bij voorliggend wetsvoorstel is uiteengezet, de mening toegedaan dat ook het voorliggende wetsvoorstel in overeenstemming is met voormelde internationale bepalingen. De regering wijst in dit verband op een uitspraak van de meervoudige kamer van rechtbank Den Haag van 30 oktober 2013¹² waarin zij eisers niet is gevolgd in hun betoog dat het overgangsrecht van de WNT in strijd is met het recht op eigendom

¹² Nr. ECLI:NL:RBDHA:2013:14466

als bedoeld in het artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. In een uitspraak van 11 januari 2013 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag¹³ bovendien geconcludeerd dat niet valt in te zien dat het uit artikel 11 van het EVRM voortvloeiende recht op vergadering en vereniging op enige wijze door toepassing van de WNT wordt beperkt.

9. De openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De leden van de CDA-fractie vragen of de maximering van de ontslagvergoeding niet geldt voor een groot deel van de (semi)publieke sector, waaronder de topfunctionarissen. Zo ja, waarom wordt dit onderscheid gemaakt? Waarom vallen wachtgeldregelingen van topfunctionarissen niet onder de definitie van 'ontslagvergoeding' in de WNT?

Het wetsvoorstel bevat geen regels over de maximering van de ontslagvergoeding, doch ziet 'uitsluitend' op de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum. Ook na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel blijft derhalve de ontslagvergoeding op grond van de WNT gemaximeerd op € 75.000. Tot de ontslagvergoeding worden op grond van artikel 1.1, eerste lid, onder i., van de WNT niet gerekend de uitkeringen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of een wettelijk voorschrift. De achtergrond daarbij is dat de individuele topfunctionarissen geen invloed kunnen hebben op de hoogte van deze uitkeringen bij ontslag. Topfunctionarissen komen net als gewone ambtenaren en werknemers in de private sector bij ontslag onder voorwaarden in aanmerking voor een WW-uitkering. Aangezien de WW-uitkering uit een wettelijk voorschrift voortvloeit, dient de WW-uitkeringen niet tot de ontslaguitkering in de zin van de WNT te worden gerekend. Hetzelfde geldt voor bovenwettelijke uitkeringen die voortvloeien uit algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten of wettelijke regeling zoals het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR). Gezien het collectieve karakter van deze bovenwettelijke regelingen bestaat een rem op bovenmatige ontslagvergoedingen in een individueel geval.

10. Het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

10.1 Verhouding tot recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

De leden van de CDA-fractie stellen aan de orde dat de regering geen sluitende vergelijking van het in dit wetsvoorstel neergelegde bezoldigingsmaximum met de in CAO's opgenomen arbeidsvoorwaarden kan maken, omdat het bezoldigingsbegrip van de WNT niet alleen het salaris omvat, en bijvoorbeeld pensioen niet in de CAO wordt geregeld. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van de wet, als in de voorbereidende fase niet eens kan worden aangegeven of beloningen die zijn vastgelegd in CAO's onder of boven de wettelijke norm liggen. Voor de uitvoerbaarheid van de wet is relevant dat helder is welke bestanddelen tot de bezoldiging gerekend kunnen worden. Hiertoe is in de Regeling bezoldigingscomponenten WNT opgesomd welke inkomenscomponenten in ieder geval tot de bezoldiging gerekend kunnen worden. Dit betreffen niet alleen componenten die in een CAO zijn geregeld, maar ook wordt bijvoorbeeld de werkgeversbijdrage aan het pensioen. Dat een goede vergelijking met de in CAO's opgenomen arbeidsvoorwaarden niet goed mogelijk is, is voor een goede uitvoering van de WNT minder relevant. Hiervoor zijn uitsluitend de arbeidsvoorwaarden van individuele topfunctionarissen van belang.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken welke secundaire arbeidsvoorwaarden wel en welke niet worden meegewogen in de bezoldigingsnorm. Deze leden vragen de regering de voorgestelde bepalingen nader te motiveren.

In de Regeling bezoldigingscomponenten WNT is een opsomming opgenomen van de inkomenscomponenten die in ieder geval tot de bezoldiging worden gerekend, waaronder secundaire arbeidsvoorwaarden als het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik of de belaste vergoeding van verhuiskosten.

In de memorie van toelichting spreekt de regering van een "relatief hoge grens". Ten opzichte waarvan is de voorgestelde grens hoog, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering antwoordt dat gelet op de gemiddelde bezoldigingen in de (semi)publieke sector in Nederland de voorgestelde norm als relatief hoog aangemerkt kan worden.

¹³ Nr. ECLI:NL:RBDHA:2013: BY8165

10.2 Consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande CAO's

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de regel, dat arbeidsvoorwaarden in Nederland collectief of individueel in vrije onderhandelingen worden vastgesteld. Met onderhavig wetsvoorstel wordt een verlaagde bovengrens voor de bezoldiging van topfunctionarissen vastgesteld. Aangezien de bezoldiging een arbeidsvoorwaarde is, gaat het om een maatregel die de collectieve onderhandelingen over bezoldigingen en derhalve het recht op vrij en collectief onderhandelen, zoals neergelegd in de ILO-Verdragen, – alsook artikel 6, eerste en tweede lid, van het Europees Sociaal Handvest en artikel 11 EVRM, in beginsel beperkt.

Een beperking van het recht op vrij en collectief onderhandelen is onder omstandigheden toegestaan. Hoewel in verregaande mate beschermd, betreft dit namelijk geen absoluut recht. Voor de publieke sector geldt in het bijzonder dat, zo volgt uit de *General Surveys van de ILO*, het speciale karakter van die sector enige flexibiliteit vereist ten aanzien van het recht op collectief onderhandelen.¹⁴

Bovendien is van belang dat met de ILO-verdragen niet is beoogd topverdieners in gelijke mate als andere werknemers te beschermen.¹⁵ Zo staan de ILO-verdragen over de collectieve onderhandelingen ook toe dat deze op nationaal niveau buiten toepassing worden verklaard voor dergelijke "high-level employees" in de publieke sector. Bovendien lijkt het *Freedom of Association Committee* met name strenge eisen te formuleren voor het rechtmatig ingrijpen in of bevroeren van salarissen van lagerbetaalde werknemers. Daarvan is in dit geval geen sprake nu het wetsvoorstel gaat om het stellen van een relatief hoge bovengrens voor de bezoldiging van topfunctionarissen.

De internationale bepalingen stellen geen rechtstreekse vereisten aan het eenzijdig bij wet vaststellen van een maximumbezoldiging. Uit de General Survey is evenwel af te leiden dat een dergelijke maatregel niet zover mag reiken dat de rechten die deze internationale verdragen beogen te beschermen, dat wil zeggen het principe van vrij onderhandelen door de sociale partners en daarmee de autonomie van de onderhandelingspartners, worden uitgehold. Daarnaast is het van belang dat de vakorganisaties voldoende betrokken kunnen zijn bij de vaststelling van beperkende maatregelen.¹⁶

De regering is van mening dat dit wetsvoorstel, mede gelet op de voorbereidende fase ervan, voldoet aan de vereisten die worden gesteld aan de begrenzing van het recht op vrij en collectief onderhandelen. Bovendien laten de gestelde grenzen voldoende ruimte voor collectieve onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen. Zo is uit een inventarisatie met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebleken dat de in de bestaande CAO's opgenomen salarissen van topfunctionarissen onder de salarissen van een minister liggen. In zoverre wordt dan ook feitelijk geen inbreuk gemaakt op de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners. Echter, ook al zouden deze salarissen er boven liggen, dan kan nog niet worden gesteld dat geen mogelijkheden meer bestaan voor collectieve onderhandelingen. Deze onderhandelingsvrijheid geldt uiteraard ook voor de in de toekomst af te sluiten CAO's. De collectieve onderhandelingen zullen echter binnen het kader van de wet, dat wil zeggen met inachtneming van het hierin neergelegde maximum, moeten plaatsvinden.

De D66-fractieleden begrijpen dat er in de toekomst op basis van het voorgestelde wetsvoorstel sprake zou kunnen zijn van inbreuk op een CAO. Ze ontvangen nadere toelichting over de gevolgen voor werkgevers en werknemers en over de mogelijke risico's voor de publieke dienst.

Het wetsvoorstel kent een overgangsrecht ingevolge waarvan bestaande bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit al lopende CAO's worden gerespecteerd. Het treffen van een overgangsregeling voor toekomstige bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit lopende CAO's bleek echter zeer complex, zodat voor deze categorie bezoldigingsafspraken geen overgangsrecht geldt. Het voorgestelde wetsvoorstel zou dan bij nieuw te maken bezoldigingsafspraken een inbreuk kunnen vormen op een al bestaande CAO. Om dit echter te voorkomen, is het mogelijk om voor voormelde categorie bezoldigingsafspraken

¹⁴ Zie in dit verband de General Survey 'Collective bargaining in the public service' uit 2013: 'However, the special characteristics of the public service justify a certain degree of flexibility in collective bargaining on wages, for instance, in view of the complexity of the budgetary procedure, where the state authorities must take economic constraints into account and reconcile various different interests – including those of trade union organizations – taking into account and within the possibilities of prevailing economic and social conditions.'

¹⁵ Zie in dit verband artikel 1, tweede lid, van ILO-verdrag 151, waarin is vermeld dat: 'the extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial, or to employees whose duties are of a highly confidential nature, shall be determined by national laws or regulations'.

¹⁶ Zie de General Survey 1994, 'Freedom of association and collective bargaining', p.117.

gebruik te maken van uitzonderingsmogelijkheden, neergelegd in de artikelen 2.4, 2,6, tweede lid en artikel 2.7, derde lid van de WNT. Het gaat dan om de situatie waarin een werkgever en topfunctionaris op grond van een voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestaande CAO een hogere bezoldiging dan het toegestane maximum overeen kunnen komen. Mogelijke risico's voor de publieke dienst worden daarmee dan ook tegengegaan.

11. Overleg en consultatie over het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zien in de reacties op de consultatie aansporing van voorliggend wetsvoorstel en een uitbreiding van de reikwijdte naar alle medewerkers.

In reactie op wat door deze leden wordt opgevat als aansporing om aan de uitbreiding van de reikwijdte te werken, kan de regering melden dat zij op dit moment hiervoor een beleidsverkenning uitvoert, waarvan de conclusies naar verwachting in de eerste helft van 2015 aan uw Kamer kunnen worden gezonden.

De leden van de CDA-fractie vragen welke conclusie uit de internetconsultatie kan worden getrokken en hoe er door de regering uiteindelijk is teruggekoppeld over de uitkomsten hiervan.

Gelet op het feit dat het bij de internetconsultatie om een betrekkelijk bescheiden aantal van 33 reacties gaat, is de regering terughoudend om hieraan zware conclusies te verbinden. Op de internetconsultatie hebben vooral mensen op persoonlijke titel gereageerd. Deze reacties zijn over het algemeen positiever over het wetsvoorstel dan de (belangen)organisaties die zijn geconsulteerd. De regering heeft aan de deelnemers van de consultatie een brief gestuurd, waarin wordt uiteengezet welke aanpassingen ten opzichte van het voorontwerp zijn aangebracht in het bij uw Kamer ingediende voorstel. In de brief wordt tevens verwezen naar de paragraaf in de als bijlage meegestuurde memorie van toelichting waarin de onderwerpen worden behandeld.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen voor het loongebouw van dit wetsvoorstel, toekomstige wetsvoorstellen en de manier waarop de regering de ontwikkelingen in de gaten houdt. De regering erkent dat het niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook van invloed kan zijn op het loongebouw. Met het wetsvoorstel wordt geen generieke mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen beoogd. Een mogelijke impact op het topsegment onder het niveau van de topfunctionarissen – voor zover deze thans boven de wettelijke norm wordt bezoldigd – is daarentegen wel een wenselijk effect. Het is echter aan werkgevers respectievelijk sociale partners zelf om invulling aan de inrichting van het loongebouw te geven. Zij zullen hierbij ook de aankondiging van een wetsvoorstel voor de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT moeten afwegen. De regering vindt het uiteraard belangrijk om de ontwikkelingen rondom de loongebouwen en andere arbeidsmarkteffecten te monitoren. Daarbij zal de regering als onderdeel van de invoering van de voorgestelde wet een adequaat uitgewerkte vorm voor een dergelijk monitoringsmechanisme bepalen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe een onevenwichtige salarisopbouw, als gevolg van de invloed van de verdere verlaging van de beloningsnorm op het loongebouw, zich verhoudt tot de vrijheid van onderhandelen van CAO-partijen.

Zie voor een beantwoording van deze vraag, hetgeen hiervoor onder 4.1 is opgemerkt.

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de kritiek van veel organisaties over het gebrek aan wetsevaluatie van de huidige normstelling en de gebrekkige motivering voor een nieuwe wetsaanpassing. Waarom wil de regering de wet aanpassen vóórdat een wetsevaluatie heeft plaatsgevonden? Waarom wil de regering hier niet op wachten? Waar zit de haast in? Wat maakt nieuwe overheidsinterventie dringend noodzakelijk? Is de regering bereid om extern onderzoek te laten doen naar de gevolgen voor de bestuurbaarheid van de publieke en semipublieke sector? Zo vroegen deze leden.

De nu geldende wet is per 1 januari 2013 in werking getreden. In zijn algemeenheid kan de regering het goed begrijpen, wanneer kort na de inwerkingtreding van een wet met voor groepen burgers en instellingen ingrijpende gevolgen bij een voorstel tot wijziging van de betreffende wet vragen worden gesteld over de maatschappelijke effecten van die wet en de beoogde effecten van het voorstel tot wijziging van die wet. Wetsevaluatie is een passend middel om dergelijke vragen te beantwoorden. Bij onderhavig voorstel moet worden vastgesteld, dat het voornemen tot wijziging al kenbaar was gemaakt

voordat de behandeling door de Eerste Kamer van het voorstel dat inmiddels wet is geworden was afgerond. Theoretisch was het voorstelbaar geweest de behandeling van dat voorstel op te schorten, en "in één keer" over te gaan tot een wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van 100% van de bezoldiging van een minister. Een dergelijk proces is toen niet door de regering of de Eerste Kamer overwogen. Tegen de achtergrond van deze voorgeschiedenis vindt de regering het alleszins verantwoord nu over te gaan tot de voorgestelde verlaging van het bezoldigingsmaximum, en hierbij te streven naar inwerkingtreding per 1 januari 2015. Het voorliggende voorstel is als het ware de vervolgstap die wordt gezet na de voorafgaande stap van de inwerkingtreding van de nu geldende wet. Voor een omvattende evaluatie van de nu geldende wet kan in het voorgestane proces geen ruimte worden ingebouwd. Voor een dergelijke evaluatie zou allereerst de periode van het nu geldende overgangsrecht moeten worden afgewacht en vervolgens de praktijk van na het overgangsrecht voor een redelijke periode van zeker enkele jaren moeten worden onderzocht. Het pleidooi voor een wetsevaluatie, dat bij diverse organisaties te beluisteren is, brengt met zich dat het wettelijk bezoldigingsmaximum de eerste tien jaren niet zou kunnen worden gewijzigd. Gelet op de principiële opvatting van de regering, dat de bezoldiging van een minister als algemeen maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector zou moeten worden aangehouden, zou de regering het ongewenst vinden eerst een evaluatie van de nu geldende wet ter hand te nemen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de regelgeving op het gebied van de bezoldiging van bestuurders sinds 2000? Kan de regering hierin de nog ingeplande nieuwe wetwijzigingen meenemen?

De relevante regelgeving voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector sinds 2000 is:

- de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) (2006-2012) en daarop gebaseerde het Aanwijzingsbesluit WOPT (2006-2012)
- de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) (Staatsblad 2012, 583), zoals gewijzigd door de Aanpassingswet WNT (Staatsblad 2014, 235) en de daarop gebaseerde regelgeving:
 - het Uitvoeringsbesluit WNT (Staatsblad 2012, 624);
 - de Regeling bezoldigingscomponenten WNT (Staatscourant 2014, Nr. 6628);
 - de Beleidsregels toepassing WNT (2013) en de Beleidsregels toepassing WNT 2014 (Staatscourant 2014, Nr. 6629 en Nr. 17835);
 - de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren (Staatscourant 2012, nr. 26223 en Staatscourant 2013, nr. 33369);
 - de regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 december 2012, DWJZ-3147991m, houdende vaststelling van de sectorale bezoldigingsnorm voor de in bijlage 3 bij de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector opgenomen sectorale zorgverzekeraars (Staatscourant 2012, nr. 26811);
 - de Regeling sectorale bezoldigingsnorm topfunctionarissen zorgverzekeraars (Staatscourant 2013, nr. 33658);
 - de regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 26 november 2013, kenmerk MEVA-170829-113368, houdende vaststelling van de indeling van de zorgsector in klassen met daarbij behorende bezoldigingsmaxima (Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg- en welzijnssector) (Staatscourant 2013, nr. 33659);
 - de Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting 2014 (Staatscourant 2013, nr. 33942).

De volgende regelgeving is in voorbereiding:

- het wetsvoorstel Reparatiwet WNT (34 017) en de daarop te baseren regelgeving;
- het Controleprotocol WNT voor het jaar 2014;
- de Beleidsregels toepassing WNT voor het jaar 2015;
- Wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT in verband met onder meer de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking (op basis van het onderhavige wetsvoorstel);
- Wijziging van de bijlagen bij de WNT en wijziging van artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit WNT;
- de aanpassing van bovenstaande sectornormen aan het onderhavige wetsvoorstel.

11.1 Arbeidsmarkt

11.2 Evaluatie

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel wetsevaluaties hebben plaatsgevonden, wat de belangrijkste resultaten en conclusies daarvan zijn en uit welke conclusies of resultaten blijkt dat het WNT één jaar na inwerkingtreding nieuwe aanpassing behoeft?

In antwoord hierop kan worden opgemerkt dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de WNT per 1 januari 2013 reeds in het regeerakkoord was vastgelegd dat het gewenst was de norm van 130 naar 100% te verlagen. Dit was op basis van politiek-beleidsmatige overwegingen zoals beschreven in de memorie van toelichting en niet op basis van een wetsevaluatie; immers de WNT was toen nog niet in werking getreden. Intussen is er enige ervaring met de WNT, zo is een eerste rapportage op 1 november 2013 (Kamerstukken II 2013/2014, 30111, nr. 65) aan de Kamer gezonden en is naar aanleiding van signalen uit de uitvoeringspraktijk een tussenevaluatie uitgevoerd, die heeft geleid tot nadere maatregelen op het gebied van uitvoering, voorlichting en tot nadere regelgeving. Deze tussenevaluatie is beschreven in mijn voortgangsbrief aan de Kamer van 10 juli 2014¹⁷ en lag ten grondslag aan het wetsvoorstel voor de Reparatiewet WNT.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer benieuwd naar de analyse van de potentiële impact van de normverlaging en mogelijke arbeidsmarkteffecten en vragen wanneer deze aan de Kamer zal worden gezonden. Deze analyse is als bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd. Voor nadere toelichting verwijst de regering naar hoofdstuk 4 van deze nota.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie op welke wijze dit wetsvoorstel dan wel beleid schijnconstructies aanpakt die tot doel hebben de doelstelling van de WNT te ondermijnen, merk ik op dat de regering maximaal inzet op het bevorderen van de naleving van de wet door gerichte en effectieve voorlichting en instructies, rechtstreeks en via intermediaire organisaties. Bij het vaststellen van uitvoeringsregelgeving, het geven van algemene voorlichting, de beantwoording van algemene of individuele vragen en het uitoefenen van toezicht is het tegengaan van schijnconstructies, oneigenlijk gebruik of ander vormen van wetsontduiking of -ontwijking een centraal uitgangspunt. De regering verwacht wel dat regelmatig onderhoud aan uitvoeringsregelgeving en toezichtkaders nodig is om creativiteit op dit vlak te redresseren. Mede om de risico's van dergelijke constructies terug te dringen wordt nieuwe regelgeving sinds 1 juli jl. voorgelegd aan een panel van praktijkmensen en deskundigen die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van tevoren beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie achten het redelijk dat ook de 'sectorale norm' die geldt voor de bestuurders van zorgverzekeraars, naar beneden wordt bijgesteld. Zij vragen of de regering hiertoe bereid is.

De regering kan mededelen dat door VWS aan de sector zorgverzekeraars aandacht is gevraagd voor de impact van de normverlaging voor de beloningen in dit tweede WNT-regime. Hierover is overleg gestart met de betrokkenen in de sector. Deze gesprekken bevinden zich op dit moment nog in de oriënterende fase.

De D66-fractie is benieuwd naar de uitvoeringsproblemen van de huidige WNT en vraagt onder meer naar hoe deze zijn opgelost.

De invoering van de WNT heeft een aanzienlijk aantal invoeringsvragen opgeroepen op diverse thema's van de wet. Deze gaan onder meer over de identificatie van de instellingen, de definitie van topfunctionaris, de berekening van het bezoldigingsmaximum, de omgang met topfunctionarissen zonder dienstbetrekking, de normering van de ontslaguitkering en het overgangsrecht. Veel van die vraagstukken zijn opgelost door het uitbrengen van het normenkader bestaande uit Regeling bezoldigingscomponenten WNT en de Beleidsregels toepassing WNT 2013, respectievelijk 2014. Voor urgente juridisch-technische en administratieve problemen die samenhangen met de formulering van de wet is een Reparatiewet WNT in procedure gebracht. Het normenkader en de Reparatiewet WNT tezamen geven inzicht in de verschillende knelpunten waar verduidelijking dan wel reparatie is gepleegd.

Daarnaast zijn veel vragen gesteld die met een juiste interpretatie van de wet kunnen worden beantwoord. Hiervoor is een helpdesk met hoogwaardige WNT-expertise ingericht. Veelgestelde vragen

¹⁷ Kamerstukken II 2013/2014, 30111, nr. 72.

worden gepubliceerd op www.topinkomens.nl. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen de informatie op de website uit te breiden en toegankelijker te maken.

Om uitvoeringsvragen die samenhangen met het voorliggende wetsvoorstel zoveel mogelijk vooraf in beeld te hebben, is het wetsvoorstel voorgelegd aan het ex ante uitvoerings- en handhavingstoets (EAUT)-panel. Dit betreft een informele beoordeling door experts, werkzaam bij zeer diverse instellingen (publiek en semipubliek, groot en relatief klein, centraal en decentraal- werkzaam in een controlerende, adviserende of uitvoerende rol). Dit panel toetst alle regelgeving op het terrein van de WNT vooraf op technische uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve lasten. Door leden van dit panel ben ik met name gewezen op inspanningen die de regering kan ondernemen om het toepassen van het overgangsrecht voor rechtspersonen en instellingen toegankelijker te maken.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een beoordelingsverslag van het EAUT-panel naar de Kamer kan sturen.

Het EAUT-panel is een informele netwerkorganisatie, deze is ad hoc gevormd naar aanleiding van de eerder genoemde tussenevaluatie die de basis vormde van de Reparatiewet WNT. Dit panel bestaat zoals hiervoor gezegd uit personen werkzaam bij zeer diverse instellingen. In het panel geven functionarissen op werkniveau die vanuit sterk verschillende rollen bij de uitvoering van de wet betrokken zijn, op persoonlijke titel – niet namens de organisatie waarvoor zij werken – reacties op de technische en administratieve uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving. Het EAUT-panel is niet gericht op overeenstemming of het uitbrengen van een soort gemeenschappelijk beoordeling of advies. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verzamelt de bevindingen en reacties van de individuele leden; dit vormt een expliciete voorafgaande uitvoerbaarheidstoets, ten einde problemen met in uitvoering te voorkomen. Ter illustratie zijn in de vorige alinea de bevindingen voor dit wetsvoorstel samengevat. De toetsing door de leden van het EAUT-panel vormt een zeer waardevolle methode om tevoren de technische uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving te beproeven.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de impactanalyse is opgezet en wordt uitgevoerd.

De resultaten van de analyse zijn als bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd. De bijlage geeft tevens een toelichting op de gevolgde werkwijze. De analyse 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 de vakministeries onder wie zij ressorteren. De analyse is in feite een voorschot op de WNT-rapportage die de regering eind dit jaar aan de Staten-Generaal zal sturen. Naast de wettelijk verplichte overzichten van overschrijdingen in bezoldigingen en ontslagvergoedingen en getroffen handhavingsmaatregelen zal deze rapportage ook verdiepende analyses geven. De Staten-Generaal ontvangen deze rapportage jaarlijks.

De leden van de D66-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van het aantal topfunctionarissen dat zich tot nu toe heeft teruggetrokken als gevolg van de aanpassing(en) in de WNT.

De regering heeft geen signalen ontvangen dat topfunctionarissen zich hebben teruggetrokken als gevolg van aanpassingen in de WNT.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I B en E

De leden van de SP-fractie vragen waarom, indien het wettelijk bezoldigingsmaximum bij interim-bestuurders bij de dertiende maand in werking treedt, geen sprake is van terugwerkende kracht. Zij vragen of dit geen deuren opent voor het omzeilen van de in de WNT gestelde maximum bezoldiging. Deze vraag wordt ontkennend beantwoord. Voor de eerste twaalf maanden geldt op grond van dit wetsvoorstel bij een functievervulling zonder dienstbetrekking een normering op grond van een algemene maatregel van bestuur. Derhalve is sprake van een normering gedurende de eerste twaalf maanden. Met ingang van de dertiende maand is het wettelijke bezoldigingsmaximum van kracht. Een terugwerkende kracht van dit maximum is ongewenst en niet nodig, gelet op de normen die reeds golden gedurende de eerste twaalf maanden.

Artikel 7.3, vierde lid

De leden van de SP-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom het onderscheid vervalft tussen instellingen die vanwege het ontvangen van subsidie onder de WNT vallen en overige instellingen. Zij vragen de regering nader te motiveren waarom het eerder niet noodzakelijk was een afbouwperiode van drie jaar te hanteren en in de toekomst wel. Deze leden merken op dat het argument dat werd gebruikt om dit onderscheid te motiveren – namelijk dat een instelling bij aanvraag van de subsidie kan voorzien dat de WNT van toepassing wordt – nog steeds rechtovereind staat. Uitgangspunt voor het in het wetsvoorstel neergelegde overgangsrecht is om dit recht voor alle denkbare situaties op dezelfde manier vorm te geven. Dit is in het belang van de goede uitvoerbaarheid van de wet. Vanuit deze optiek is ervoor gekozen om voor gesubsidieerde instellingen, wat betreft de afbouwperiode, eenzelfde lijn te kiezen als voor andere instellingen. Van belang daarbij is dat ook aanleiding kan zijn om een gesubsidieerde instelling via een wijziging van de bijlage bij de WNT onder deze wet te brengen. In dat geval zal op grond van de huidige regeling voor een topfunctionaris bij deze laatste instelling ook de afbouwperiode van drie jaar gelden. De huidige regeling betekent dat de topfunctionaris bij de ene gesubsidieerde instelling geen aanspraak maakt op een afbouwperiode en bij de andere instelling wel. Ook dit is mede een overweging om te kiezen voor één lijn en in alle gevallen voor een afbouwperiode van drie jaar te kiezen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage: analyse van de potentiële impact van de normverlaging

Inleiding

Met het wetsvoorstel verlaging bezoldigingsmaximum WNT wordt de huidige norm voor bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector teruggebracht van 130% naar 100% van het ministersalaris. Om een inschatting te maken van de aard en omvang van de groep instellingen en functies waarop het wetsvoorstel impact zou kunnen hebben, zijn de bezoldigingsgegevens uit 2013 van topfunctionarissen die nu al onder de WNT vallen, geanalyseerd.

Doelstelling

Het doel van deze analyse is een – nadrukkelijk globaal – inzicht te geven voor welke topfuncties en binnen welke sectoren de verlaging van de norm waarschijnlijk de meeste impact zal hebben.

Werkwijze

Er is thans alleen een abstracte analyse mogelijk. Het algemene maximum wordt met dit wetsvoorstel verlaagd. Dat heeft niet alleen effect op het maximum zelf maar ook op de daaronder liggende gedifferentieerde sectornormen. Die sectornormen zijn nog niet aan de normverlaging aangepast en die effecten kunnen derhalve nog niet worden geanalyseerd.

De analyse is gebaseerd op de bezoldigingsgegevens die WNT-instellingen ingevolge artikel 4.1 WNT over 2013 hebben verstrekt aan het ministerie van BZK of aan de vakministeries onder wie zij ressorteren. De analyse is in feite een voorschot op de WNT-rapportage die de regering eind dit jaar aan de Staten-Generaal zal sturen en het startpunt voor monitoring van de effecten van de WNT, mede in relatie tot de kwaliteit van bestuur.

Voor verschillende sectoren is geanalyseerd in welke mate het aantal topfunctionarissen met een beloning boven de norm zal toenemen als gevolg van de voorgenomen normverlaging van 130% naar 100% van het ministersalaris. Drie categorieën topfunctionarissen zijn daarbij buiten beschouwing gelaten:

- De analyse beperkt zich tot topfunctionarissen die het gehele jaar 2013 in dienst waren bij een instelling. Topfunctionarissen die in 2013 maar een gedeelte van het jaar in dienst waren omdat zij uit dienst gingen of in dienst in kwamen, zijn niet meegenomen omdat incidentele beloningen bij uitdiensttreding of de onvolledige opbouw van vakantiegeld een vertekend beeld van de bezoldiging kunnen opleveren.
- Ook topfunctionarissen zonder dienstbetrekking ('interimmers') zijn buiten de analyses gelaten, omdat voor hen separate normering middels een AMvB in voorbereiding is en hun situatie onvergelijkbaar is met topfunctionarissen met een dienstbetrekking.
- Alleen instellingen die onder regime 1 van de WNT vallen, zijn meegenomen. De normverlaging heeft geen impact op instellingen in regimes 2 en 3.

Om met de nu beschikbare gegevens een zinvolle vergelijking mogelijk te maken, is voor de analyse alleen de beloningscomponent gebruikt. De andere twee componenten van het bezoldigingsbegrip – belastbare onkostenvergoedingen en voorzieningen voor beloning betaalbaar op termijn – zijn niet meegerekend. In de analyse is dus niet gerekend met de totale WNT-bezoldiging, maar zijn de beloningen van topfunctionarissen vergeleken met de beloningscomponenten WNT en WNT-2, ofwel respectievelijk 130% en 100% van de beloning van de minister (zie tabel 1).

Tabel 1: Beloningscomponenten

	WNT	WNT-2
Beloningscomponent	€ 187.340	€ 144.108

Hier is om twee redenen voor gekozen:

- Op 1 januari 2015 treedt de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen in werking. De pensioenopbouw wordt versoerd, waardoor ook het werkgeversdeel van de pensioenpremie afneemt dat voor topfunctionarissen wordt afgedragen. Uitgaan van de bezoldiging inclusief voorzieningen voor beloning betaalbaar op termijn maakt de vergelijking met de situatie onder WNT onzuiver.

- De verlaagde maxima voor onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties zijn nog niet bekend. De normverlaging van 130% naar 100% wordt in het najaar nog vertaald in deze verlaagde maxima. In deze analyse kan de huidige beloning van topfunctionarissen dus niet worden vergeleken met de verlaagde maxima. Ook voor sectoren waar verlaagde maxima gelden, is daarom gekeken hoeveel topfunctionarissen meer dan € 144.108 respectievelijk € 187.340 verdienden in 2013.

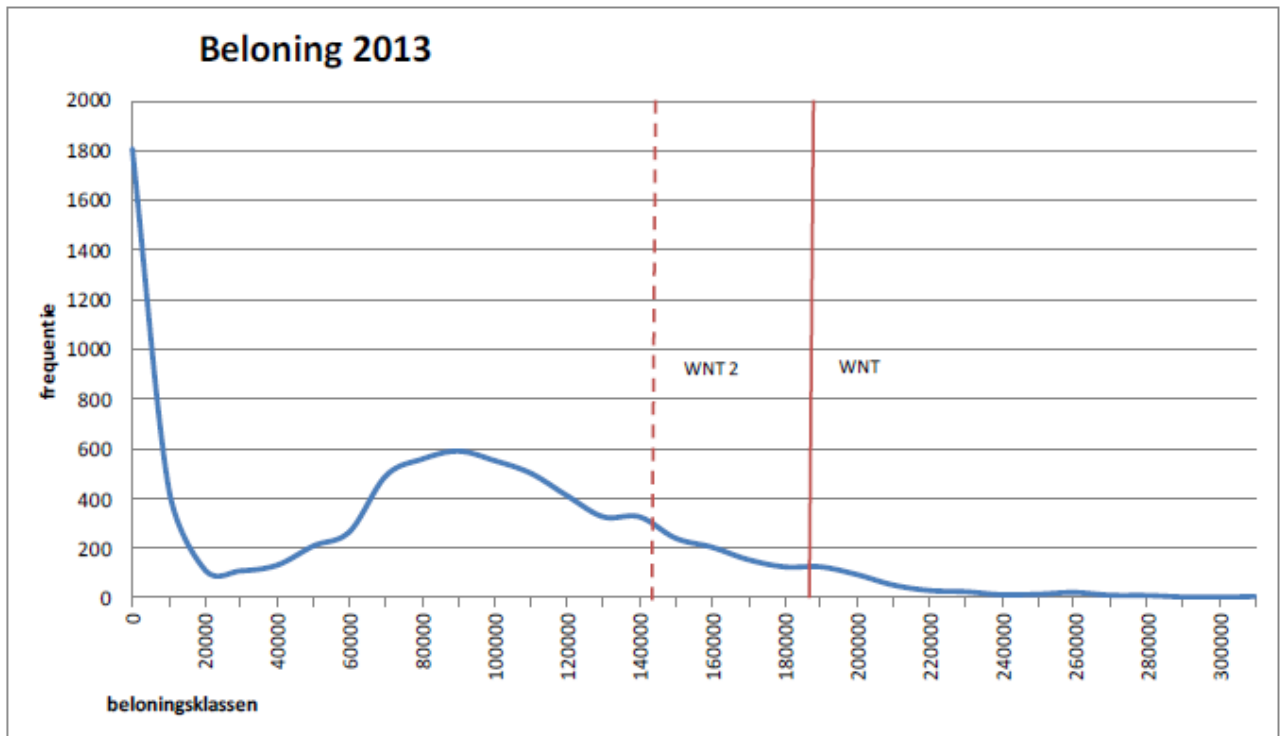
De analyse geeft kort gezegd dus een inschatting van de relatieve toename van het aantal topfunctionarissen met een bezoldiging boven de norm, maar geeft nadrukkelijk niet het aantal normoverschrijdingen of overtredingen van de WNT weer en kan niet als zodanig worden geïnterpreteerd. Het aantal in tabel 2 genoemde topfunctionarissen wijkt dan ook af van het aantal dat de regering aan het einde van het jaar in de WNT-rapportage zal opgeven.

Ook dient bij de analyse de opmerking worden gemaakt dat het grootste deel van de topfunctionarissen in de analyse op dit moment onder het overgangsrecht valt. De WNT-2 heeft voor hen materieel pas impact na afloop van het overgangsregime, wanneer zij hun bezoldiging moeten terugbrengen naar de norm.

Algemene bevindingen

- De analyse is uitgevoerd op de bezoldigingsgegevens van ruim 7800 topfunctionarissen. 5% van hen had in 2013 een beloning hoger dan € 187.340. Door de verlaging van de norm wordt deze groep ongeveer drie keer zo groot: 14% van de topfunctionarissen in de analyse had een beloning hoger dan € 144.108.
- Figuur 1 geeft een indruk van de verdeling van de beloningen van topfunctionarissen. In de groep die door de normverlaging boven de norm uitkomt, komen beloningen tussen € 144.108 en € 187.340 redelijk gelijkmatig voor. De piek links in de figuur weerspiegelt het grote aantal vrijwillige bestuurders dat onbezoldigd of tegen een bescheiden vergoeding in de (semi)publieke sector actief is.

Figuur 1: de verdeling van beloningen van topfunctionarissen (in klassen van 10.000 euro).



Tabel 2: het aantal topfunctionarissen met een beloning > € 187.340 en € 144.108, per sector.

Sector	Totaal aantal	Aantal beloningen > € 187.350	Aantal beloningen > € 144.108	Vershil in procentpunten
Gemeenten	797	0	7	+1
Provincies	34	0	7	+21
Rijk	181	4	51	+26
Waterschappen	33	0	11	+33
Gemeenschappelijke regelingen	511	6	23	+4
Zelfstandig bestuursorgaan	113	21	48	+24
Culturele instellingen	235	2	14	+5
Media	49	8	27	+39
Primair onderwijs*	1736	4	11	+1
Voortgezet onderwijs*	416	0	14	+3
Middelbaar beroepsonderwijs*	189	4	36	+17
Hoger beroepsonderwijs*	60	1	35	+56
Wetenschappelijk onderwijs*	46	13	32	+42
Woningcorporaties	611	30	147	+19
WTZI-instellingen	2026	211	490	+14
Jeugdzorg	84	9	38	+34
Overig	722	56	129	+10
Totaal	7843	369	1120	+9

* De groenonderwijsinstellingen die ressorteren onder het ministerie van EZ en de Regionale Expertise Centra (REC) die ressorteren onder het ministerie van VWS zijn meegenomen binnen de vijf onderwijssectoren. Het betreft in totaal 38 groenonderwijsinstellingen en 96 REC-instellingen.

Bij het interpreteren van de cijfers in tabel 2 is het van belang zowel naar het absolute aantal topfunctionarissen te kijken dat boven de WNT-2 norm komt als naar de relatieve toename. Een groot absoluut aantal topfunctionarissen dat in een sector boven de WNT-2 norm komt, duidt op een grote impact, maar ook een grote relatieve toename in een kleine sector met niet zoveel topfunctionarissen (bijvoorbeeld van 10 naar 30 in een sector met in totaal 50 topfunctionarissen) kan als grote impact worden beschouwd. Er kan vanuit beide invalshoeken naar tabel 2 worden gekeken. Beide zijn in onderstaande bevindingen meegenomen.

Bevindingen per sector

- De normverlaging heeft zowel voor het publieke als het semipublieke domein een grote impact. In beide domeinen zijn sectoren aan te wijzen waar de impact van WNT-2 substantieel is.
- Binnen de publieke sector is de impact van de WNT-2 het grootst bij het Rijk: het percentage topfunctionarissen met een beloning boven de norm neemt toe van 2% nu naar 28% onder de WNT-2. Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen heeft de WNT-2 impact, maar gaat het absoluut gezien om een klein aantal topfunctionarissen.
- De grootste sectoren in het semipublieke domein zijn de zorg, het onderwijs en de woningcorporaties, met respectievelijk 2026, 2447 en 611 topfunctionarissen. Voor alle drie sectoren heeft de WNT-2 een grote impact.¹⁸
- Het aantal topfunctionarissen met een beloning boven de norm neemt relatief gezien het sterkst toe binnen het hoger beroepsonderwijs (van 2% naar 58%) en het wetenschappelijk onderwijs (van 28% naar 70%). In absolute zin gaat het in deze twee sectoren echter om een klein aantal topfunctionarissen.
- Bij woningcorporaties en WTZI-instellingen is de relatieve toename kleiner dan bij het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs: bij woningcorporaties neemt het aantal topfunctionarissen boven de norm toe van 5% naar 24% en bij WTZI-instellingen van 10% naar

¹⁸ Voor de volledigheid wordt nogmaals herhaald dat voor deze sectoren sectorale regelingen van toepassing zijn. Op grond hiervan kan op een groot aantal topfunctionarissen al lagere bezoldigingsmaxima van toepassing zijn. In deze analyse is dus geen rekening gehouden met sectorale regelingen en zijn de beloningen van alle topfunctionarissen vergeleken met een beloning van respectievelijk € 187.340 en € 144.108.

24%. Het gaat echter om grotere sectoren en in absolute zin dus om een veel groter aantal topfunctionarissen dan bij het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

- Andere sectoren in het semipublieke domein waar de impact van de normverlaging nadrukkelijk zichtbaar is zijn de media (van 16% naar 55%), jeugdzorg (van 11% naar 45%) en culturele instellingen (van 1% naar 6%). Het gaat om sectoren met weliswaar een klein aantal topfunctionarissen, maar waarin door de normverlaging het aantal topfunctionarissen met een beloning boven de norm drie tot zes keer zo groot wordt.