

Vergaderjaar 2014–2015

**33 978**

## **Aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 28 november 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel verlaging bezoldigingsmaximum Wet normering topinkomens (WNT) en wensen daarover hun zorgen en bedenkingen te uiten. Tijdens de schriftelijke voorbereiding en plenaire behandeling van de WNT (6 november 2012) hebben deze leden hun bedenkingen over zorgvuldigheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en wenselijkheid uitvoerig met de elkaar opvolgende Ministers gewisseld. Uit de stemverklaring bij de besluitvorming op 13 november 2012 klonk de aarzeling van de leden van de VVD-fractie duidelijk door: «hebben mijn fractie toch nog over de aarzeling met betrekking tot de finale kwaliteit van dit wetsvoorstel heen geholpen, waardoor wij het – zij het op de grens van toelaatbaarheid, zullen steunen».

De leden van de VVD-fractie zien dan ook de behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de context en het verlengde van de behandeling van de WNT in 2012. Over de toen al aangekondigde WNT 2 merkten de leden van de VVD-fractie op: «De VVD zal een dergelijk voorstel opnieuw en eigenstandig beoordelen op proportionaliteit, rechtszekerheid en

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteyn (PvdA), Meijer (SP)

uitvoerbaarheid». Daarom willen de leden van de VVD-fractie het volgende aan de regering voorleggen.

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

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de door de regering voorgestelde wetgevende maatregelen. Hiertoe behoort onder meer de verlaging van de bezoldigingsnorm voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector naar 100% van een ministersalaris. De leden van de CDA-fractie hebben de nodige vragen aan de regering.

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

De leden van de fractie van **D66** hebben met de nodige aarzelingen kennisgenomen van dit voorstel. Zij zien daarvoor geen valide rechtvaardiging, constateren ernstige tekortkomingen in de onderbouwing en zijn zeer bezorgd over mogelijke niet bedoelde neveneffecten. Voor de kernvraag voor welk probleem deze maatregel nu precies een oplossing biedt kunnen deze leden vooralsnog geen objectief en rationeel antwoord aandragen. Graag willen de aan het woord zijnde leden de regering in de gelegenheid stellen met aanvullende, meer overtuigende argumentaties te komen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de normering van topinkomens verder aanscherpt. Deze leden vinden het van groot belang dat de inkomens van (top)functionarissen in de publieke en semipublieke sector gemaximeerd worden. De excessen in financiële beloningen in de publieke en semipublieke sector, zoals bijvoorbeeld bij woningbouwcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen, publieke omroeporganisaties en zelfs museumdirecteuren zoals die van het Rijksmuseum Amsterdam, stuiten velen terecht tegen de borst. Deze leden staan dan ook positief tegenover het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel verlaging bezoldigingsmaximum WNT. Zij onderstrepen het belang van normalisering van salarissen in de (semi)publieke sector, maar hebben wel vragen bij de onderbouwing en timing van het onderhavige wetsvoorstel.

## **2. Doelstelling wetsvoorstel**

Allereerst willen de leden van **VVD**-fractie de regering te vragen naar de urgentie, het nut en de noodzaak en besparingen van de WNT 2. Kortom: welk probleem wordt hiermee opgelost? En was dat probleem al te voorzien geweest bij de behandeling van de WNT? In de WNT 2012 wordt als maximumnorm 130% van het ministersalaris vastgesteld, toen al ervan uitgaande dat de ministersalarissen niet verhoogd zouden worden. Deze aanbeveling van de commissie-Dijkstal was immers niet overgenomen. Als argument voor de verlaging van die norm naar 100% wordt nu gesteld «dat er in het regeerakkoord definitief is besloten dat de ministersalarissen definitief niet worden verhoogd». Klopt het dat in het regeerakkoord de gangbare praktijk (van niet verhoogde salarissen) slechts is verankerd? Het is toch niet zo dat materieel ten aanzien van de

ministersalarissen in november 2012 een andere situatie ontstond dan bij de indiening van de WNT? In de memorie van toelichting bij de WNT en ook niet in de schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer maakt de regering gewag van een noodzakelijke of logische verlaging van de WNT-norm naar 100%, terwijl ook toen al geen sprake meer was van een mogelijke verhoging van het ministersalaris. Kan de regering nog eens uitleggen wat dan de urgentie was en ook waarom dit wetsvoorstel spoedeisend is?

De leden van de VVD-fractie zijn vooralsnog van mening dat met de indiening van dit wetsvoorstel de parlementaire regels van zorgvuldigheid niet in acht zijn genomen. Zij sluiten zich dan ook volledig aan bij de bemerkingen die de Raad van State dienaangaande heeft gemaakt, zonder dat de reactie van de regering overtuigt. Toen de regering tijdens de behandeling van de WNT op 6 november 2012 preludeerde op verlaging van de norm heeft zij de Kamer zorgvuldigheid beloofd. «Het voorstel gaat eerst door de polder», aldus de regering. Kan de regering duidelijk aangeven hoe zij die beloofde zorgvuldigheid heeft vormgegeven? En vindt zij de haast waarmee dit voorstel is aangeboden en behandeld voldoen aan de beginselen van zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur? De effecten van de verlaging van de bezoldigingsnorm hebben niet alleen ingrijpende effecten op het loongebouw van de (semi)publieke sector, op de arbeidsmarkt, maar vooral ook op individuele personen en huishoudens. Vindt de regering het zorgvuldig en bevorderend voor de geloofwaardigheid van de overheid als betrouwbare en zorgvuldige werkgever om zonder inhoudelijke argumenten, behalve dan dat «de ministersalarissen definitief niet zijn verhoogd», binnen een jaar de recent en zorgvuldig vastgestelde norm te verlagen?

Dit wetsvoorstel stelt voor de maximumnorm te verlagen tot 100%, conform het regeerakkoord. In dat regeerakkoord wordt gesteld dat dat in lijn is met de – in afwijking van het advies van de commissie-Dijkstal – definitieve niet-verhoging van het salaris van bewindspersonen. Kan de regering de logica in deze redenering voor de leden van de **PvdA**-fractie uiteenzetten? Waarom is er niet gekozen voor een verhoging van de salarissen van Ministers onder gelijktijdige verlaging van de norm tot 100%?

Voorliggend wetsvoorstel betreft de inkomens van topfunctionarissen, maar de regering is voornemens in een later stadium te komen met een wetsvoorstel om die normering van toepassing te verklaren op alle werknemers en niet alleen de topfunctionarissen. Kan de regering aangeven op ongeveer welke termijn zij verwacht dat laatste wetsvoorstel in te dienen? Waarom heeft zij er niet voor gekozen zowel de verlaging van de norm als de verbreding van de reikwijdte in één wetsvoorstel op te nemen, zodat de (semi)publieke instellingen niet opnieuw geconfronteerd worden met een wijziging van het salarisregime?

De regering heeft met dit wetsvoorstel niet gewacht op de evaluaties van de op 1 januari 2013 inwerking getreden WNT. Waarom niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, en zij stellen daarbij de aanvullende vraag welke inzichten die evaluaties volgens de regering zouden kunnen toevoegen aan de jaarlijkse verslagen en tussentijdse monitoring van de effecten van de wet.

De leden van de **CDA**-fractie zijn met de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat voorzichtigheid geboden is bij het onverhoeds doorvoeren van verdergaande aanscherping van de normstelling. Het is bij uitstek een taak van de Eerste Kamer om te kijken naar de kwaliteit, consistentie en houdbaarheid van wetgeving. Dit geldt ook wanneer

maatregelen substantiële gevolgen hebben voor de inkomenspositie van betrokkenen. De leden constateren dat de inkt van het vorige wetsvoorstel dienaangaande amper droog is nu de volgende wijziging voorligt. Daar komt bij dat sinds de invoering van de vigerende WNT een aanpassingswet en een reparatiewet noodzakelijk zijn geweest. De noodzaak van deze twee nadere wetten laat al zien dat het hier om een complexe materie gaat. Tijdens de mondelinge behandeling van de huidige WNT in de Eerste Kamer heeft de regering toegezegd binnen een termijn van twee jaar na inwerkingtreding ervan met een evaluatie van de wet te komen.<sup>2</sup> Deze evaluatie werd losgekoppeld van de indiening van het onderhavige voorstel. Bewijst de noodzaak van een aanpassingswet en een reparatiewet niet dat een evaluatie onmisbaar is alvorens een nieuwe wet te willen vaststellen? Hebben de kritische commentaren op dit wetsvoorstel de regering daarvan niet overtuigd?

De regering acht dit voorstel een wenselijke stap en daarmee «zonder meer» verantwoord en gerechtvaardigd. De leden van de fractie van **D66** moeten echter vaststellen dat het voorstel daarmee zonder nader onderzoek naar de maatschappelijke aanvaardbaarheid en de bestuurlijke evenwichtigheid wordt voorgelegd. De voorgestelde maatregel wordt slechts gemotiveerd met een verwijzing naar het regeerakkoord en naar het besluit van de ministerraad om op grond van politiek-psychologische redenen af te zien van een verhoging van het ministersalaris. Bij de parlementaire behandeling van de Wet normering topinkomens (WNT) in 2012 is de voorgestelde maatregel vervolgens als een politieke realiteit aangekondigd. Daarmee is in wezen op subjectieve wijze een nieuwe bezoldigingsnorm (het bevroren regeringssalaris) geïntroduceerd. In dat licht rijzen naar de smaak van deze leden echter – reeds door de Raad van State gestelde – ernstige vragen over consistente, houdbare en zorgvuldige wetgeving. Tegen de achtergrond van een jarenlang debat over de bezoldiging in de publieke sector en breed geaccepteerde studies van de commissie-Dijkstal is de zo snel na recentelijk in werking getreden wetgeving voorgestelde verlaging met 25% in de ogen van deze leden tamelijk fragwürdig. Hier rijst met andere woorden de vraag of hiermee geaccepteerde grenzen van zorgvuldigheid en behoorlijkheid niet worden overschreden. Graag vragen deze leden de regering nog eens te reflecteren op de gehanteerde argumentatie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de gehanteerde definities in de WNT in de praktijk tot onduidelijkheden leiden. Zo bleek het in de praktijk niet altijd duidelijk wie nu precies als topfunctionaris moet worden aangemerkt. Deze tekortkoming in de WNT zal worden opgelost wanneer de normering van de bezoldigingsmaxima niet alleen voor topfunctionarissen zal gaan gelden, maar voor alle functionarissen. Een wetsvoorstel hiervoor zal nog worden ingediend, zo begrepen deze leden. Wanneer kunnen zij dit wetsvoorstel tegemoet zien?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen de volgende vragen. Wat is de visie van de regering op de ontwikkeling van bezoldigingen in de (semi)publieke sector voor de toekomst en hoe past dit wetsvoorstel daarin? In het verleden is van regeringszijde het voornemen geuit om het ministersalaris te laten stijgen, mede als gevolg van de aanbevelingen van de commissie-Dijkstal. In het licht van de crisis is daarvan terecht afgezien. Is het wat de regering betreft nog wenselijk het ministersalaris in de toekomst, onder betere economische omstandigheden, te verhogen?

---

<sup>2</sup> Toezegging **T01603**.

Begin 2013 trad de Wet normering topinkomens in werking. Uit de stukken is voor de leden van de fractie van de ChristenUnie nog onvoldoende gebleken waarin de noodzaak is gelegen om krap twee jaar later het in de Wet normering topinkomens gehanteerde bezoldigingsmaximum met ongeveer een kwart te verlagen. Kan de regering die noodzaak inhoudelijk beter onderbouwen? Hoe beoordeelt de regering het wetgevingsproces rond de Wet normering topinkomens uit 2013? Is daarin de noodzaak van verdere verlaging onterecht over het hoofd gezien?

Voor zover de leden van de fractie van de ChristenUnie weten, heeft er nog geen brede evaluatie (van de effecten) van de Wet normering topinkomens plaatsgevonden. Er is enkel informatie beschikbaar uit monitoringsprogramma's. Waarom kon een brede evaluatie niet worden afgewacht? Wat is de «sense of urgency» om nu met dit wetsvoorstel te komen? De Wet normering topinkomens is feitelijk nog niet ten volle werkzaam, vanwege onder meer het overgangsrecht. Nu wordt daar toch al een nieuwe situatie, met nieuw overgangsrecht overheen gelegd. Waarom is daarvoor gekozen?

De Raad van State wijst erop dat de normering van topinkomens en het bezoldigingsmaximum van 130% na een breed maatschappelijk debat tot stand zijn gekomen. Hoe beoordeelt de regering de zorgvuldigheid van het voorbereidingsproces rond dit wetsvoorstel? Is er naar de mening van de regering afdoende overlegd met de sectoren waarop dit wetsvoorstel ziet?

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

Wanneer wordt gesteld dat een topfunctionaris in de (semi)publieke sector niet meer mag verdienen dan een Minister, is dan ook rekening gehouden met bijzondere voorzieningen, zoals het hebben van een dienstauto of een bijzondere voorziening bij ontslag? Wordt bijvoorbeeld de dienstauto van een Minister in financieel opzicht op dezelfde manier behandeld als die van een (andere) topfunctionaris in de (semi)publieke sector. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? En kan de regering voor de leden van de **PvdA**-fractie uiteenzetten waarom de financiële regeling bij ontslag van een Minister anders is dan die voor een (andere) topfunctionaris in de (semi)publieke sector?

### **4. De effecten van het wetsvoorstel**

«Wanneer wij hier de indruk zouden wekken dat wij nu het hele loongebouw gaan beïnvloeden, treden wij te zeer in de vrijheid van werkgevers en werknemers om samen hun loongebouw vast te stellen. Dan dreigt wel strijdigheid met het EVRM», aldus de regering tijdens de plenaire behandeling op 6 november 2012. Met het voorliggende wetsvoorstel is de ingreep in het loongebouw (die bij de WNT door de leden van de **VVD**-fractie al werd vastgesteld) thans evident. Zodanig zelfs dat de regering nu reeds een totale aanpassing (WNT 3) aankondigt. Betekent dit dat er thans – in lijn met de uitspraak van de regering op 6 november 2012 – wel sprake is van strijd met artikel 1 Eerste Protocol EVRM, in casu het eigendomsrecht mede in relatie tot de pensioenopbouw/aanspraken?

Ook stelt de regering: «Ik zeg dat wij daarnaar zorgvuldig zullen kijken in de evaluatie, anders blijven wij speculeren. Ik verwacht dat dit alles effect heeft voor een kleine groep aan de bovenkant. Het is in ieder geval niet de intentie om het hele loongebouw in zijn geheel te comprimeren, laten wij dit bij de evaluatie beoordelen». Welke evaluatie heeft de regering daarmee bedoeld? Is die uitgevoerd en kan de Kamer kennisnemen van

de resultaten? En wanneer deze niet is uitgevoerd, waarom heeft de regering die niet afgewacht alvorens deze verdergaande ingreep voor te stellen?

Hoe komt het dat die intentie zo snel is veranderd? Wist de regering ten tijde van deze uitspraak al dat haar aangekondigde verlaging van de norm wel degelijk invloed zou hebben op het gehele loongebouw en wel degelijk een comprimerende werking zou hebben?

De effecten van voorliggend voorstel op de totale beloningsstructuur binnen de (semi)overheidsorganisaties is enorm. De dempende werking aan de top met (nog eens) ongeveer 26% kan niet zonder gevolgen zijn voor alle beloningsschalen. Knelt dit al in de verschillende (semipublieke) sectoren waar de beloning onderdeel is van de CAO-onderhandelingen, bij de overheid zelf conflicteert dit met de voornemens de rechtspositie van ambtenaren gelijk te stellen aan die van het bedrijfsleven. Voornaamste argument hiervoor is om de rollen van overheid als werkgever en als wetgever te ontvlechten. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich met wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren dat thans ook in schriftelijke voorbereiding bij de Eerste Kamer voorligt?

In haar reactie op het advies van de Raad van State over de waarschijnlijke arbeidsmarkteffecten (p. 7–8) ontkent de regering min of meer dat deze zullen plaatsvinden en stelt (p.8): «(...) zo groot is, dat de (semi) publieke sector nooit heeft en zal kunnen concurreren met de financiële beloningen in de marktsector. Werken voor het publieke belang heeft een andere dimensie die in de marktsector (nagenoeg) ontbreekt.» De aanname die op deze overweging volgt dat het werken voor het publiek belang in Nederland blijkbaar aantrekkelijk genoeg is om bestuurlijk (top)talent aan te trekken, is gebaseerd op de huidige beloningsstructuur, maar zegt niets over de effecten van de voorgenomen forse verlaging van 26% op de top en de comprimerende werking op het gehele loongebouw. Uit de vaststelling van de regering dat de beloningen bij overheid en markt «toch al» sterk verschillen en dat een korting van ongeveer 26% daaraan weinig verandert, lijkt te kunnen worden afgeleid dat deze bijzondere groep werknemers voldoende compensatie moet kunnen vinden in de voldoening van hun werk voor de publieke zaak! Hoeveel mag dat verschil (nog verder) oplopen?

Verder stelt de regering in haar reactie op p. 8 dat zij de ontwikkelingen vanaf de eerste WNT-jaarrapportage goed gaat bijhouden, respectievelijk monitoren of zich ontwikkelingen voordoen «die hun schaduw kunnen vooruit werpen op de verlaging van het bezoldigingsmaximum. Verder zal door op basis van de door mij ontvangen bezoldigingsgegevens over 2013 (per instelling en topfunctionaris) de komende maanden een analyse worden gemaakt van de potentiële impact van de normverlaging en de mogelijke arbeidsmarkteffecten. Deze studie zal kort na het zomerreces aan de Kamer worden gezonden». Naar verluidt beschikt het ministerie over een rapport dat de eerste ervaringen met de WNT inventariseert. Hebben de leden van de VVD-fractie dat goed begrepen? En is dit het rapport dat de regering bedoelde in bovenomschreven reactie? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie alsnog deze rapportage en de kennelijk daarop gebaseerde analyse.

Vanuit verschillende sectoren wordt juist de zorg om kwaliteitsbehoud als belangrijkste argument tegen dit voorstel aangevoerd. Grote semipublieke bedrijfsorganisaties vereisen vergelijkbare kwaliteit in de aansturing met die in het bedrijfsleven. De reactie van de regering is tot nu toe ontkennend en laconiek, maar evenzeer gebaseerd op aanname en interpretatie en niet op onderzoek. Daar waar de regering bij de behandeling van de WNT in november 2012 nog betoogde «zorgvuldig te willen

kijken in de evaluatie en niet te speculeren» (zie hiervoor) baseert zij haar mening over de mogelijke effecten op kwaliteit en arbeidsmarkt niet op evaluatie of onderzoek. De discussie over de effecten op de arbeidsmarkt lijkt op dit moment meer een «welles en nietes» tussen voor- en tegenstanders, die elkaar verwijten dat hun argumenten op drijfzand rusten. De leden van de VVD-fractie wensen hun standpuntbepaling daar niet op te baseren en vragen om gedegen nader onderzoek en advies over de arbeidsmarkteffecten. Ook zouden zij daarin graag een relatie gelegd willen zien naar de effecten van wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren.

Over het mogelijke arbeidsmarkteffect stelt de regering in antwoord op de vraag van de Raad van State waar de regering de verwachting op baseert dat er ook na verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen worden gevonden, dat empirisch materiaal inderdaad ontbreekt om die verwachting te staven, maar dat het omgekeerde evenmin kan worden aangetoond. Ervan uitgaande dat dat empirisch materiaal nog steeds niet voorhanden is, vragen de leden van de **PvdA**-fractie aan de regering waarom zij vindt dat nader onderzoek op dit moment niet nodig is. Daarnaast vragen zij of de regering ook een meer inhoudelijke argumentatie kan leveren voor de verwachting dat ook na verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde topfunctionarissen kunnen worden gevonden. Daarbij zou naar hun oordeel ook het bijzondere karakter van de publieke sector moeten worden meegewogen, die immers wat betreft de salariëring van topfunctionarissen nooit zal kunnen concurreren met de private sector, maar die aantrekkelijk is voor goed gekwalificeerde topfunctionarissen die juist worden aangetrokken door de doelstelling van het dienen van de publieke zaak en door het daarbij horende eigen ritme en de daaraan gerelateerde specifieke wijze van denken van de (semi)publieke sector.

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

Wat betreft de effecten van dit wetsvoorstel op het totale loongebouw zet de regering in op zorgvuldige monitoring, zo hebben de leden van de PvdA-fractie begrepen. Kan de regering duidelijk maken wanneer er volgens haar van ongewenste effecten sprake is? En wat zijn dan de mogelijkheden voor de regering om deze ongewenste effecten tegen te gaan? Behoort het gegeven dat het hogere management meer kan verdienen dan de bestuurders in betreffende instelling tot een ongewenst effect? En acht de regering een situatie in een ziekenhuis gewenst waarin specialisten (veel) meer verdienen dan de leden van het bestuur van dat ziekenhuis? Zo ja, waarom? En denkt de regering dat in dat geval er voldoende geschikte mensen bereid zullen zijn om bestuurder te worden? Zo nee, wat denkt de regering daar binnen het kader van dit wetsvoorstel aan te kunnen doen?

De leden van de **CDA**-fractie zetten vraagtekens bij de wenselijkheid van de voorgestelde wijziging nu nog geen onderzoeksresultaten beschikbaar zijn met betrekking tot de effecten die de huidige normstelling heeft gesorteerd. De regering stelt dat er geen berichten zijn dat normverlaging zou leiden tot toename van ontduiking, misbruik of oneigenlijk gebruik (nr. 6, p. 4). Kennelijk zijn er gegevens over deze verschijnselen onder de huidige regeling. Kan de regering daar enig zicht of enige toelichting op geven? De regering vermeldt dat er op dit moment voor ca. 300 functionarissen een uitzondering geldt. De regering «verzacht» de werking van de voorgestelde regeling door te vermelden dat daaronder een veel groter aantal uitzonderingen te verwachten zijn. Wat zegt dat over de effectiviteit van dit voorstel? Is de ingrijpendheid voor sommigen dan nog in proportie tot de uitzonderingen die gelden voor anderen? Om welke aantallen gaat het hier in beide gevallen?

Meer in het bijzonder zijn de leden van de CDA-fractie nog niet overtuigd door de beantwoording van de regering van vragen gesteld door de Afdeling advisering van de Raad van State en leden van de Tweede Kamer over de effecten op de arbeidsmarkt. De Afdeling en voornoemde leden hebben zorgen geuit over de onduidelijkheid van de uitwerking van de huidige normen op het aantrekken en vasthouden van geschikte topfunctionarissen. De leden van de CDA-fractie hebben verder een vraag over de effecten van het voorstel op het loongebouw. Als de leden het goed zien, erkent de regering het belang van een goede monitoring van eventuele negatieve effecten van de WNT op het loongebouw. Is deze controle achteraf en deze intentie echter afdoende? De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering nader en meer concreet te onderbouwen dat zich geen problemen op dit terrein zullen voordoen.

De leden van de **SP**-fractie zijn bezorgd over de praktijk die kan ontstaan op grond van de artikelen 1.9, 2.5, 7.3a, derde lid, 7.4, tweede lid, omdat deze mogelijkheden bieden om ook in de nabije toekomst uit te blijven gaan van hogere bedragen dan het bezoldigingsmaximum. Deze leden stellen de vraag of naar het oordeel van de regering naast de bovengenoemde artikelen ook de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid, dergelijke mogelijkheden opleveren. Bieden deze artikelen bij vervulling van de functie anders dan op grond van dienstbetrekking de mogelijkheid dat de genoemde berekeningsperiode van achttien maanden, waarin alleen voor de laatste zes maanden het bezoldigingsmaximum geldt, telkens opnieuw wordt herhaald, zodat voortdurend periodes van twaalf maanden worden vrijgesteld van de maximumbezoldiging?

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af waarom niet eerst gepoogd is enig – bij voorkeur empirisch onderbouwd – inzicht te krijgen in de effecten van de in 2013 in werking getreden WNT. Dat op dit moment nog geen wettelijk voorgeschreven rapportage of evaluatie voorhanden kan zijn, is op zichzelf genomen begrijpelijk, maar dat pleit naar het oordeel van deze leden nu juist voor de nodige voorzichtigheid om met een slechts op politieke wenselijkheid gebaseerde inperking van het in de WNT neergelegde regime te komen. Op zijn minst zouden de aan het woord zijnde leden menen dat gewacht zou moeten worden op de uitkomsten van de eerste rapportage, die eind dit jaar voorzien is. Graag horen deze leden ook op dit punt een nadere reactie.

Van diverse zijden is de regering gewaarschuwd voor verschillende ongewenste effecten van de voorgestelde ingreep, zo stellen de leden van de D66-fractie vast. De belangrijkste daarvan zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de topfunctionarissen, inclusief toezichthouders. De regering legt deze waarschuwingen terzijde met de opmerking dat het huidige regeringsalaris (nog steeds) een adequaat

beloningsniveau biedt, dat er een meerwaarde kan worden toegekend aan het werken in de publieke sector en dat er wettelijke uitzonderingen mogelijk blijven. De regering meent op grond van deze argumenten dat er ook in de toekomst voor de betreffende organisaties voldoende mogelijkheden zijn gekwalificeerde topfunctionarissen aan te trekken. Deze argumentatie overtuigt de leden van de D66-fractie geenszins. Over de wervingskracht van het thans bevroren regeringssalaris kan men ernstig van mening verschillen, de aantrekkingskracht van het uitoefenen van een publieke taak is op zijn minst onduidelijk en het toestaan van uitzonderingen zal tot een bijzondere, mogelijk ongewenste dynamiek leiden. Graag vragen deze leden derhalve ook op dit punt een nadere toelichting.

De leden van de fractie van D66 hebben nog eens goed gekeken naar de uitwerking van de derde nota van wijziging op grond waarvan voor bepaalde categorieën tot 130% betaald zou mogen worden (nr. 13). Als deze leden het goed zien, is voor dit type salarissen, anders dan voor de salarissen op grond van de reguliere norm van 100%, niet voorzien in indexatie. Is hiermee beoogd deze uitzondering in een periode van 10 tot 12 jaar af te bouwen, of is hier sprake van een ommissie? Graag horen deze leden nader.

Ook in de periode dat de uitbreiding van de werking van de WNT nog niet is doorgevoerd, is het van belang dat eenduidig kan worden vastgesteld voor wie de wet wel en voor wie de wet niet geldt. De leden van de fractie van **GroenLinks** vrezen dat de huidige WNT en dit wetsvoorstel nog veel ruimte laten om de maximering van het inkomen van topfunctionarissen door allerlei constructies te omzeilen. De leden vragen de regering om een nauwgezet overzicht van de functies en inkomenselementen die wel wél en niet onder de werkingssfeer zullen vallen van het wettelijke kader zoals dat geldt na invoering van dit wetsvoorstel. De leden vragen de regering om een indicatie hoe zij gebruik zal maken van de haar toebedeelde bevoegdheid om functionele uitzonderingen te maken op de in de wet gestelde maximale inkomensnorm. Hoe wordt, al met al, voorkomen dat de wettelijke normering van topinkomens uitgehoud zal worden?

De regering heeft een impactanalyse gemaakt van dit nieuwe wetsvoorstel, zo stellen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** vast. Kan zij inzichtelijk maken wat tot nu toe de effecten zijn van de Wet normering topinkomens uit 2013? Wat zijn de resultaten van de lopende monitoring? Hoe verhouden de hieruit bekende effecten zich tot de impactanalyse van de regering met betrekking tot dit nieuwe wetsvoorstel? Kan de regering inzichtelijk maken wat het effect van de Wet normering topinkomens is op de beloningsontwikkeling in de (semi)publieke sector? Hoe verhoudt zich dat tot de ontwikkeling in de private sector?

Bij aanneming van de Wet normering topinkomens werd gevreesd dat het vervullen van vacatures in sommige gevallen, onder andere waar hoogopgeleide ICT'ers nodig zijn, zeer moeilijk zou worden. Kan de regering aangeven of daarvan sinds de inwerkingtreding iets is gebleken? Acht zij de nu beschikbare gegevens voldoende om hierover een conclusie te kunnen trekken? Hoe verhoudt deze conclusies zich tot het onderhavige wetsvoorstel?

## **5. De samenloop met de wetgeving op pensioenterrein**

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat zij het met de regering eens zijn dat de per 1 januari 2015 in werking tredende wijziging van het Witteveenkader in beginsel los staat van de WNT. Desalniettemin

verzoeken zij de regering ten aanzien van de zogenaamde «fair balance» in dit voorstel in te gaan op de gevolgen van de verlaging van 130 naar 100% gecumuleerd met de effecten van de Wet verlaging maximum-opbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen. De leden van de CDA-fractie zien gaarne een reactie van de regering op de vraag of deze cumulatie wellicht ook verdergaande negatieve effecten op de arbeidsmarkt tot gevolg kan hebben.

## 6. Het overgangsrecht en het recht op eigendom

De overgangsregeling sluit aan bij die van de WNT. Betekent dit, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, dat een werknemer allereerst de 3-jarige overgang naar de 130% norm doorloopt en vervolgens 2 jaar naar de 100% norm? De regering noemt de overgangsregeling een «fair balance» die voldoet aan artikel 1 Eerste Protocol EVRM. De regering beroept zich erop dat de topfunctionarissen al sinds november 2012 (regeerakkoord) of december 2013 bij de openbaarmaking van dit wetsvoorstel ermee rekening konden houden dat hun bezoldiging «teruggebracht zal moeten worden naar 100%. Dat betekent dat zij ruim voldoende tijd hebben om zo nodig zaken aan te passen aan de verlaagde bezoldiging». Volgens de leden van de **VVD**-fractie is niet een aankondiging of openbaarmaking het moment waarop betrokkenen (definitieve en onomkeerbare) maatregelen moeten treffen, maar het moment waarop het democratische parlementaire proces is afgerond en het wetsvoorstel bij koninklijk besluit is bekrachtigd! Vindt de regering dat er ook vanuit dat standpunt overeind gehouden kan worden dat er sprake is van een «fair balance»?

Het overgangsregiem (vier + drie jaar) is zo ruim gekozen dat verenigbaarheid met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet in het geding is. Onderschrijft de regering, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, deze stelling? Na een overgangsperiode zullen, op 1 januari 2022 op basis van dit wetsvoorstel – behoudens uitzonderingen – alle topfunctionarissen in de (semi)publieke sector maximaal 100% van een ministersalaris ontvangen. Dat betekent dat degenen die in 2013 (en waarschijnlijk nu nog steeds) meer verdienen dan 130% er negen jaar over mogen doen om op 100% uit te komen, terwijl degenen die nu tussen 130% en 100% verdienen na zeven jaar op 100% dienen uit te komen. Waarom is er gekozen voor een langere afbouwperiode voor degenen die meer dan 130% verdienen?

De leden van de **CDA**-fractie hebben het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zo gelezen dat in elk geval precieze argumentatie nodig is van de noodzaak tot verlaging van de maximum bezoldigingsnorm kort na het instellen van de huidige norm om te voorkomen dat sprake zou kunnen zijn van een onaanvaardbare inbreuk op het ongestoord recht op eigendom als beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Is er voor de regering een argumentatie die verder reikt dan de gestelde maatschappelijke en politieke wenselijkheid?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door de fracties van de **VVD** en het **CDA** aandacht gevraagd voor de effecten van het voorstel op de arbeidsmobiliteit van zittende topfunctionarissen. De regering erkent in de nota naar aanleiding van het verslag dat het overgangsrecht waarschijnlijk een zekere remmende werking heeft op de mobiliteit van zittende topfunctionarissen. De leden van de **CDA**-fractie merken in dit verband op dat ongewenste immobiliteit kan leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij het verkrijgen van «de juiste persoon op de juiste plek» zouden naar het oordeel van deze leden geen overgangsrechtelijke mobiliteitsbelemmeringen een rol moeten spelen.

Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering hierop.

Het wettelijk ingrijpen in bezoldigingsnormen, ook in de (semi-)publieke sector, roept verdragsrechtelijke vragen op in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, zo constateren de leden van de **D66**-fractie. Meer in het bijzonder betreft het hier de privaatrechtelijke beginselen van ongestoord genot van eigendom en van contractsvrijheid. De regering betoogt in de memorie van toelichting (p. 23) dat op grond van

- (a) een adequate wettelijke grondslag,
- (b) een algemeen belang en
- (c) de aanwezigheid van een «fair balance» tussen algemeen belang en individuele rechten

de voorgestelde maatregel EVRM-proof is. De regering benadrukt hierbij de ruime «margin of appreciation» die het Verdrag de nationale wetgever biedt, en de daarmee verband houdende opstelling van het Europese Hof (EHRM) om in de regel de afweging van de nationale wetgever slechts te veroordelen als de nationale afweging elke grond mist. De regering concludeert in dat licht dat op grond van het voorziene overgangsrecht, alsmede het feit dat de maatregel in het regeerakkoord is aangekondigd, het belang van een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector prevaleert boven de individuele consequenties voor de belanghebbenden. Van die conclusie zijn deze leden niet bijzonder onder de indruk. Graag vragen deze leden de regering het op dit punt gesuggereerde verband tussen algemeen belang en politieke wens te verduidelijken, en daarbij met name in te gaan op de betekenis van de term «ordentelijk».

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen zich af of de overgangsregeling van zeven jaar niet heel erg ruim is. Kan de regering beargumenteren waarom een dergelijk lange overgangstermijn in haar ogen noodzakelijk is?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag uiterlijk **28 november 2014, 17:00 uur**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman