

Vergaderjaar 2014–2015

34 017

Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector met het oog op een betere uitvoering van de wet (Reparatiewet WNT)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 september 2014

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij het wetsvoorstel Reparatiewet WNT. Het wetsvoorstel strekt er toe enkele noodzakelijke verbeteringen aan te brengen in de WNT om de goede uitvoering hiervan te bevorderen. Om te bewerkstelligen dat voorliggend wetsvoorstel al bij de jaarverslaglegging over 2014 kan worden toegepast, is het zeer gewenst dat dit wetsvoorstel uiterlijk per 1 januari 2015 in werking treedt. De regering is dan ook erkentelijk voor de korte termijn waarop de commissie voor Binnenlandse Zaken haar verslag bij dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. De Eerste Kamer heeft aangegeven dat zij dit kalenderjaar uitsluitend wetsvoorstellen zal afhandelen die voor het herfstreces door de Tweede Kamer zijn aanvaard. De regering spreekt dan ook de hoop uit dat het parlementaire proces in de Tweede Kamer uiterlijk 16 oktober 2014 zal zijn afgerond.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, SP en CDA hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De regering heeft met genoegen geconstateerd dat de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel ondersteunen en de leden van de PvdA-fractie er begrip voor hebben dat delen van de WNT die niet praktisch uitvoerbaar zijn moeten worden verbeterd en worden geschrapt. Met de leden van laatstgenoemde fractie is de regering van mening dat het doel van de wet niet uit het oog mag worden verloren. De leden van de SP-fractie hebben nog enkele vragen en zorgen. De leden van de CDA-fracties uiten hun zorgen over de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces. Deze leden vroegen of de wet ook beoogt de onuitvoerbaarheid van de huidige wet op te lossen. Tevens vroegen zij of alle wijzigingen eenvoudig te realiseren zijn en of alle wijzigingen technisch van aard zijn. In antwoord op deze vragen van de leden van de CDA-fractie wordt opgemerkt dat in de voorbereidende fase van het wetsvoorstel een «Ex Ante Evaluatie» (EAUT) op de uitvoerbaarheid van

het wetsvoorstel is uitgevoerd. Dit betreft een beoordeling op uitvoeringsniveau van nieuwe regelgeving door een informeel panel van o.a. accountants, controllers, HRM en financiële specialisten. De uitkomsten hiervan bevestigen dat de wijzigingen eenvoudig te realiseren zijn en dat de uitvoerbaarheid van de wet met de voorgestelde wijzigingen vergroot wordt. Suggesties van het panel tot wijziging zijn meegenomen. De regering meent dat de meeste wijzigingen technisch van aard zijn, of de technische uitwerking zijn van een al reeds met de Kamer besproken lijn, zoals het schrappen van de publicatie van bezoldigingsgegevens van gewone functionarissen zonder dienstbetrekking (externe niet-topfunctionarissen).¹ De grondslag om uniforme beleidsregels vast te stellen kan niet als technisch worden aangemerkt, doch wel als beleidsarm.

2. De schrapping van de meldingsverplichting ten aanzien van niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking

De leden van de SP-fractie uiten hun bezorgdheid over het voorstel om de bezoldiging van niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking te schrappen. Zij vroegen welke mogelijkheden de regering ziet om de administraties van de ministeries zodanig aan te passen dat de bepaling wel uitvoerbaar is.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de bezoldiging van «gewone» functionarissen niet door de WNT wordt genormeerd. Dit geldt ook voor de «gewone» functionarissen zonder dienstbetrekking. Zij vallen uitsluitend onder de openbaarmakingsbepaling van de WNT: hun bezoldiging dient openbaar gemaakt te worden indien zij langer dan zes maanden de functie vervullen én de bezoldiging na herberekening op jaarbasis en met correctie voor de deeltijdfactor uitkomt boven de WNT-norm. Niet alleen uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer, ook uit de jaarrekeningen van instellingen zowel binnen als buiten het rijk blijkt dat deze bepaling structureel niet uitvoerbaar is. De door de wet gevraagde selectie is niet te maken, omdat veelal op factuurbasis gewerkt wordt. Hierdoor is de deeltijdfactor niet te bepalen. Belangrijker nog: wat vergoed wordt, verschilt per overeenkomst en opdracht. Dit kunnen alleen de productieve uren, dan wel kantooruren, dan wel alle gemaakte uren zijn. En soms worden verlof en verzuim wel vergoed, andere keren niet. Het is daarom niet mogelijk een vaste formule te hanteren die zich verhoudt tot enerzijds de vaste WNT-norm op jaarbasis en anderzijds de gegevens die in administraties beschikbaar zijn.

De leden van de SP-fractie vroegen tevens of de regering de vrees deelt dat het schrappen van de publicatieplicht de deur open zet om duur betaalde externe krachten ongezien en ongecontroleerd aan het werk te zetten. Ook vroegen zij of het beslag dat dit legt op publieke middelen wellicht meer kost dan het aanpassen van de administraties.

De huidige bepaling geldt voor het brede palet aan externe inhuur en medewerkers waar instellingen mee te maken hebben, variërend van uitzendkrachten tot gedetacheerde experts of zzp'ers. In de meeste gevallen zal de bezoldiging niet in de buurt van de WNT-norm komen. Toch wordt van instellingen gevraagd te controleren of de bezoldiging na zes maanden functievervulling openbaar gemaakt moet worden. De regering meent dat de onuitvoerbare administratieve lasten en vervolgens kosten die hierbij komen kijken, niet in verhouding staan tot het openbaarmakingsdoel van de wet. Zij deelt niet de vrees van de leden van de SP-fractie dat het schrappen van deze bepaling een toename in kosten van externe inhuur betekent of anderszins het beslag op publieke middelen negatief beïnvloed.

¹ Kamerstukken II, 2013/2014, 30 111, nr. 69.

Instellingen en hun bestuurders dragen een eigen verantwoordelijkheid voor hun uitgaven. Inkopen, inhuur en andere aanbestedingen door (semi)publieke instellingen worden bovendien strikt gereguleerd door de Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde nadere regels. In de (semi)publieke sector gelden deze aanbestedingsregels voor de inhuur van werk, leveringen en diensten. Daarnaast gelden specifieke regels voor de inhuur van externen. Deze regelgeving en het doel om efficiënt en rationeel in te kopen, valt buiten het bestek van de WNT. Tot slot benadrukt de regering dat de normering van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking op grond van artikel 4.1 WNT van kracht blijft en dat hiervoor niet de functietitel, maar de feitelijke aard van de positie en de activiteiten van de betrokkene en de instelling bepalend is. Externen die worden ingehuurd om taken als topfunctionaris te vervullen zijn volgens de WNT ten volle genormeerd.

3. Schrappen van de herberekening voor de publicatie van niet-topfunctionarissen

In reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdA, SP en CDA over het schrappen van de herberekeningsregel voor niet-topfunctionarissen, merkt de regering het volgende op.

Begin 2014 manifesteerde zich de vraag naar de toepassing van de publicatieplicht voor niet-topfunctionarissen in artikel 4.2 WNT. Doel van artikel 4.2 WNT is het openbaar maken van excessen bij de bezoldiging van niet-topfunctionarissen. Bij de toepassing van de herberekeningsregel in het tweede lid, onderdeel b, bij een dienstverband met een kortere duur dan het kalenderjaar dient naar de letter van de wet deze herberekening, ook wel *extrapolatie* genoemd, te worden toegepast. In de praktijk bleek deze herberekening een arbeidsintensieve klus waarvoor de gehele loonadministratie van de desbetreffende instelling moest worden doorzocht met toepassing van de Regeling bezoldigingscomponenten WNT en de Beleidsregels toepassing WNT (2013). Verder bleek de uitkomst daarvan te zijn dat ook medewerkers in zeer lage loonschalen die slechts enkele dagen tot enkele maanden in dienst waren geweest, als gevolg van de extrapolatie van incidentele bezoldigingscomponenten boven de WNT-jaarnorm uit komen.

Binnen het Rijk is deze bepaling bijvoorbeeld onverkort toegepast door het Ministerie van Defensie. De norm op jaarbasis is door Defensie strikt volgens artikel 4.2, tweede lid, onderdeel b, WNT naar rato omgerekend naar het aantal dagen dat de functionaris in dienst is geweest, waardoor de bezoldiging – door deze extrapolatieregels – op jaarbasis boven de WNT-norm uitkomt. Zie hiervoor het in het Jaarverslag 2013 van het Ministerie van Defensie opgenomen overzicht «Overige functionarissen van wie de bezoldiging de norm overschrijdt» (Kamerstukken II 2013/2014, 33 930 X, nr. 1, blz. 117 – 124). Dit betreft een indrukwekkende, pagina's lange waslijst van vrijwel uitsluitend personeel aan de onderkant van het loongebouw van de krijgsmacht. Voor al deze in de lijst opgenomen uitvoerende functionarissen geldt dat ze in 2013 enkele dagen tot enkele maanden in dienst zijn geweest bij het Ministerie van Defensie.

Deze uitkomst van de toepassing van deze bepaling van de WNT acht de regering ongerijmd. Afgezien van de – nutteloze – kosten en administratieve capaciteit die in het onderzoek van de loonadministratie en de herberekening en vervolgens publicatie moet worden gestoken, doet de publicatie van al deze gegevens in hoge mate afbreuk aan het doel van deze bepaling: het via openbaarheid en de motiveringseis afdwingen dat via een *comply-or-explain* systeem – een vorm van geconditioneerde zelfregulering voor de niet-topfunctionarissen – excessieve beloningen worden teruggedrongen. De publicatie van een waslijst van laagbetaalde medewerkers ontnemt het zicht op de echte excessen. Het schrappen van de extrapolatiebepaling beoogt niet slechts de administratieve lasten

te beperken, waaraan de leden van de PvdA-fractie refereerden, maar juist de focus te leggen op de echte excessen. Daarvoor is van belang om het principe van *comply-or-explain* van artikel 4.2 WNT goed te laten werken, te weten dat deze bepaling daadwerkelijk preventief werkt en dat de echte excessen in beeld komen, en niet een waslijst van laagbetaalde medewerkers met incidentele vergoedingen (bij uitdiensttreding). Een lijst met alleen de echte topinkomens van niet-topfunctionarissen bevordert dat dan aan de hand van de motivering een debat op gang komt over de voor hen (ongepast) hoge bezoldigingen of ontslaguitkeringen. De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op dat het doel van de oorspronkelijke wet niet uit het oog mag worden verloren. Juist daarom is het van belang deze bepaling aan te scherpen. De voorgestelde aangepaste formulering van artikel 4.2, tweede lid, WNT heeft dan ook juist tot doel die preventieve werking te versterken en alleen echte excessen in beeld te brengen, zodat deze dan, zoals hiervoor gesteld, aan de toets van een bestuurlijk of maatschappelijk debat kunnen worden onderworpen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij niet graag zouden zien dat iemand met een korter dienstverband in enkele maanden een salaris (zonder incidentele componenten) gaat verdienen dat in zijn totaal net onder de WNT-norm blijft.

In reactie daarop zij opgemerkt dat een kortdurende dienstbetrekking voor de reguliere functies waarop artikel 4.2 WNT betrekking heeft, waarschijnlijk zeer zelden voorkomt. Indien een functionaris in een boekjaar slechts een paar maanden in dienst was, betreft het ofwel een persoon die in dat jaar uit dienst is gegaan, dan wel iemand die dan juist in dienst is getreden. In het eerste geval zal in het voorgaande jaar zijn gerapporteerd over de overschrijding van de norm en is de dienstbetrekking inmiddels ook beëindigd, in het andere geval zal dan in het volgende boekjaar worden gerapporteerd. Het waarborgen dat inkomens bij een dienstverband korter dan een jaar door normering daadwerkelijk binnen de grenzen van de WNT blijven, maakt onderdeel uit van de beleidsverkenning inzake de uitbreiding van de reikwijdte van de wet (WNT-3) waarover ik uw kamer in de eerste helft van 2015 zal informeren.

De veronderstelling van de leden van de SP-fractie dat het extrapoleren niet een heel ingewikkelde rekensom is, is op zich juist. Maar het resultaat ervan is ongewenst. En bovendien is het analyseren van de gegevens in de loonadministratie, die op de Wet op de Loonbelasting 1964 is toegespitst en niet op de WNT, bij een groot aantal organisaties die onder de WNT vallen arbeidsintensief. Het door de leden van de SP-fractie genoemde gevaar van een toename van het aantal buitenproportionele uitkeringen herkent de regering niet.

De vraag van de leden van de CDA-fractie hoeveel van de gepubliceerde salarissen naar verwachting na de voorgestelde wetwijziging buiten beschouwing kunnen blijven, kan niet en exact worden beantwoord. Indien WNT-instellingen de extrapolatie in 2013 niet hebben toegepast in de overtuiging dat zulks door de wetgever niet bedoeld kon zijn, zal de wetwijziging geen zichtbaar effect hebben. In de jaarverslagen 2013 waarin dit wel is gedaan, zoals die van Defensie en de andere ministeries, zal dit bij de verslagen over 2014 als gevolg van dit wetsvoorstel leiden tot het achterwege blijven van de vele tientallen begin van het verslagjaar uit dienst medewerkers op lage loonschalen die bij uitdiensttreding de genoemde incidentele bezoldigingscomponenten hebben ontvangen.

4. Controleprotocol

Over het controleprotocol zijn geen nadere vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.

5. Uniforme beleidsregels

De leden van de CDA-fractie vroegen wat moet worden verstaan onder «reflexwerking» op de handhaving door de overige ministers. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de door mij vastgestelde Beleidsregels toepassing WNT 2014, respectievelijk de Beleidsregels toepassing WNT 2014 (op grond van de huidige WNT) in principe alleen van toepassing zijn op de handhaving van de WNT door of namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar dat wel sprake is van een reflexwerking op de handhaving door de andere ministers. De achtergrond hierbij is dat op grond van paragraaf 5 van de WNT de handhaving van de WNT is belegd bij de vakministers: elke Minister is derhalve verantwoordelijk voor de handhaving van de WNT op de WNT-instellingen binnen zijn beleidsterrein. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan (bijv. een Minister) zonder nadere wettelijke voorziening uitsluitend beleidsregels stellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Voor de handhaving van de WNT betekent dit concreet dat op grond van de huidige wet elke Minister beleidsregels kan vaststellen voor de WNT-instellingen op zijn beleidsterrein. Gezien de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de WNT, ligt het echter voor de hand dat de door hem vastgestelde beleidsregels, bij gebreke van door andere ministers vastgestelde beleidsregels, ook indirect gelding hebben voor de handhaving door de andere ministeries. De WNT-instellingen die werkzaam zijn op het beleidsterrein van andere vakministers en de accountants mogen er immers vanuit gaan dat deze beleidsregels, houdende een uitleg van de WNT door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ook door de andere ministers gehanteerd worden. Dit is bedoeld met de reflexwerking van de vastgestelde beleidsregels: ook als deze beleidsregels niet direct van toepassing zijn, dan toch zullen zij hun werking hebben. Door de in het wetsvoorstel opgenomen grondslag zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met instemming van de vakminister(s), beleidsregels kunnen vaststellen, die direct van toepassing zijn op alle WNT-instellingen. De regering acht deze formele grondslag van belang voor een goede uitvoering van de wet.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wanneer de nadere uitgebreide beleidsregels van kracht worden en wat hierin wordt geregeld. Tevens vroegen deze leden waarom in de memorie van toelichting alleen het voorbeeld wordt gegeven van de «de uitleg van het begrip topfunctionaris bij zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid en semipublieke instellingen».

Het ligt in mijn voornemen dat de huidige beleidsregels worden omgezet naar algemene beleidsregels die gelden voor alle WNT-instellingen. Mijn streven is om deze per 1 januari 2015 in werking te laten treden. Voor de inhoud zal zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de reeds door mij vastgestelde beleidsregels. Voorts zullen deze worden uitgebreid met beleidsregels over de uitleg van het begrip «topfunctionaris». In de memorie van toelichting wordt gesproken over de uitleg van dit begrip bij zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid en semipublieke instellingen, omdat de definitiebepalingen in de WNT o.m. ten aanzien van het Rijk (inclusief zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid), de provincies, gemeenten en waterschappen, expliciet bepalen welke functionarissen als topfunctionaris aangemerkt dienen te worden (o.m. alle leden van de topmanagementgroep bij het Rijk en de secretarissen bij de provincies, gemeenten en waterschappen). Juist ten aanzien van de private semipublieke sector met zijn uiteenlo-

pende inrichtingsvormen is het gewenst de wettelijke definitie van het begrip topfunctionaris nader in de beleidsregels uit te werken.

II Artikelgewijs

Onderdeel J

De leden van de SP-fractie vroegen hoeveel functionarissen op 6 december 2011 bestaande afspraken omtrent ontslaguitkeringen hebben aangepast. Daarnaast vroegen zij hoe vaak hierbij sprake was van verhoging van de ontslaguitkering, en met welk bedrag deze ontslaguitkering werd verhoogd.

In antwoord op deze vraag wordt opgemerkt dat het de regering niet bekend is om welke aantallen het gaat. Wel zijn er enkele vragen binnengekomen bij de ministeries van accountants en advocaten over de aanpassing van de wet op dit punt. De aanleiding om tot wijziging op dit punt over te gaan zijn de vragen van de leden van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Aanpassingswet WNT. De regering wijst in dat verband naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet WNT². Zoals hieruit blijkt, is de verslechtering van de positie van topfunctionarissen (met aangepaste afspraken over hun ontslaguitkering) destijds door de regering onderkend. Aanvankelijk is overwogen de verslechtering te ondervangen, door de Beleidsregels toepassing WNT in die zin aan te passen dat wijzigingen voor 1 januari 2013 van op 6 december 2011 bestaande afspraken over de ontslaguitkeringen in het kader van de handhaving zouden worden aangemerkt als afspraken vallende onder het overgangsrecht. Zie voormelde memorie van antwoord, blz. 5. Omdat deze beleidsregels dan niet in lijn met de tekst van de WNT zouden zijn, is met het onderhavige wetsvoorstel beoogd de onbedoelde verslechtering van de positie van voormelde groep topfunctionarissen alsnog bij wet ongedaan te maken.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de onderbouwing van het terugdraaien van wat eerder bij de Aanpassingswet WNT was geregeld niet. Zij vroegen waarom niet was bedoeld om afspraken over verhoging van ontslagvergoedingen nietig te verklaren en waaruit blijkt dat dat niet was bedoeld? De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af welk «fundamenteel rechtsbeginsel» in het geding is als de nietigheid van de genoemde afspraken over ontslagvergoedingen in de periode 6-12-2011 en 1-1-2013 in stand zou blijven. Zij vroegen zich af of het legaliteitsbeginsel wordt bedoeld en, zo ja, waarom dat wel in het geding zou zijn als het gaat om de nietigheid van afspraken over ontslagvergoedingen en niet als het gaat om de nietigheid van afspraken over de bezoldiging. Daarnaast vroegen de PvdA-leden waarom, als er een fundamenteel rechtsbeginsel in het geding is, dat niet al eerder aan de orde is geweest. Zij vroegen voorts naar de consequenties als ook de nietigheid van genoemde afspraken over ontslaguitkeringen in stand zou blijven. Ook vroegen zij of de regering bekend is of met rechtszaken waarin dergelijke afspraken of de nietigheid ervan aan de orde waren en, zo ja, wat de uitkomst daarvan was.

In aanvulling op de antwoorden die hiervoor zijn gegeven op de vragen van de leden van de SP-fractie, wordt het volgende opgemerkt. De WNT, zoals die op 1 januari 2013 gold, bevatte een regeling om te voorkomen dat, in de periode van 6 december 2011 (tijdstip van aanvaarding van de WNT in de Tweede Kamer) en 1 januari 2013 (tijdstip inwerkingtreding van de WNT) en dus anticiperend op de inwerkingtreding van de WNT, de

² Kamerstukken 2013/2014, 33 715, nr. E, blz. 4

bezoldiging zou worden verhoogd. Artikel 7.3, tiende lid, van de WNT bepaalde daarom dat iedere wijziging in *de bezoldiging* in voormelde periode niet door het overgangsrecht wordt gerespecteerd. Nadien is daaraan bij Aanpassingwet WNT toegevoegd dat wijzigingen in de afspraken omtrent *ontslagitkeringen* in de betreffende periode evenmin worden gerespecteerd. Deze wijziging heeft als consequentie dat tussen 6 december 2011 en 1 januari 2013 overeengekomen verhogingen in de ontslaguitkeringen, die naar de letter van de wet aanvankelijk wél onder het overgangsrecht vielen, thans worden geacht nimmer onder het overgangsrecht te zijn gevallen. De aanpassing van de regeling betreft dan ook een verslechtering van de positie van die topfunctionarissen die in voormelde periode een verhoging van hun ontslaguitkering zijn overeengekomen en is daarmee in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit geldt niet voor de regeling voor zover die ziet op wijzigingen in de bezoldiging, omdat die regeling al per 1 januari 2013 in de WNT was geregeld.

De aanpassing van de WNT op dit punt is noodzakelijk. Het is zeer aannemelijk dat een rechter – in een procedure over de tussen 6 december 2011 en 1 januari 2013 gemaakte wijzigingen in de afspraken over ontslaguitkeringen van topfunctionarissen – de betreffende bepaling in de WNT (thans artikel 7.3, elfde lid, van de WNT) buiten toepassing zal verklaren wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dergelijke procedures hebben zich vooralsnog niet voorgedaan.

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