

Vergaderjaar 2011–2012

32 600

Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 juli 2012

1. Algemeen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties die een inbreng in het voorlopig verslag hebben gehad. Ik ben verheugd dat de leden van de meeste aan het woord zijnde fracties kunnen instemmen met het doel en de strekking van onderhavig wetsvoorstel. Ik wil de hoop uitspreken op een vruchtbare gedachtewisseling met uw Kamer. Ik acht het van groot belang dat de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector gematigd wordt en dat door de overheid effectief kan worden opgetreden indien dit niet het geval is. Dit belang wordt binnen de samenleving breed gedragen.

Hieronder zal ik ingaan op de door de leden van de afzonderlijke fracties gestelde vragen. Eerst ga ik op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin in deze paragraaf in op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel. Aan het slot van deze paragraaf ga ik vervolgens in op de beoogde datum van inwerking-treding van het wetsvoorstel en op de relatie van dit wetsvoorstel met de in deze memorie aangekondigde reparatiewetgeving.

Advies over wetsvoorstel en nader rapport

De Afdeling gaat in haar voorlichting eerst in op het advies dat de Raad van State in 2010 over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. In de voorlichting wordt echter geen aandacht besteed aan het nader rapport en de wijzigingen die mijn ambtsvoorganger in het wetsvoorstel heeft aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat met de opmerkingen van de Raad indertijd geen rekening is gehouden. Het tegendeel is het geval. Zo is naar aanleiding van het advies de motivering van het voorstel uitgebreid, waarbij onder meer is verantwoord waarom een generieke regeling noodzakelijk is en waarom niet kan worden volstaan met een uitbreiding

van de huidige Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). De Raad wees in zijn advies uit 2010 op reeds bestaande zelfregulering, mijn ambtsvoorganger wees in het nader rapport op het feit dat bijvoorbeeld in de zorg en bij de woningcorporaties die zelfregulering onvoldoende werd nageleefd en dat bijvoorbeeld ook in het onderwijsveld in incidentele gevallen sprake is van te hoge bezoldigingen. Inmiddels is, zoals blijkt uit de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 7 november 2011, dit beeld ten aanzien van de zorg overigens enigszins genuanceerd.¹

De Raad stelde in zijn advies voorts de vraag of in plaats van een generieke aanpak niet beter gekozen had kunnen worden voor een sectorgerichte aanpak in de sectoren waar zich problemen voordoen. Daaraan koppelde de Raad de opvatting dat voor elk van de criteria van de commissie-Dijkstal geldt dat hiermee geen duidelijke afbakening kan worden gecreëerd. In het nader rapport heeft mijn ambtsvoorganger al aangegeven dat het voordeel van een generiek stelsel is dat verschillende onderwerpen, zoals de rol van de accountant en de handhaving, kunnen worden geharmoniseerd. Daarnaast is sprake van een preventieve werking in sectoren waar zich tot nu toe geen problemen voordoen. Doet zich dan toch een probleem voor, dan loopt de overheid niet achter de feiten aan en is bijvoorbeeld bij dan te nemen maatregelen geen sprake van de overgangsrechtelijke problematiek inzake het respecteren van bestaande afspraken. Daarbij is in het nader rapport aangegeven dat de vraag of een instelling tot de semipublieke sector behoort, niet op basis van ieder criterium afzonderlijk, maar op basis van de weging van alle criteria gezamenlijk wordt beantwoord. Het resultaat van die weging is in de bijlagen bij de wet opgenomen. Daarmee is voor iedereen de uitkomst van de weging kenbaar, en kan geen discussie bestaan over de afbakening van de semipublieke sector. Anders gezegd: de omvang van de semipublieke sector wordt door (de bijlagen bij) het wetsvoorstel gedefinieerd.

Het private karakter van de semipublieke sector

In de thans aan de orde zijnde voorlichting gaat de Afdeling advisering eerst in op de uitbreiding van de reikwijdte van het voorstel met de algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en de rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de inkomsten uit subsidie afkomstig is, alsmede de verdergaande normering inzake de zorginstellingen en de zorgverzekeraars. In dat verband stelt de Afdeling dat door de wijzigingen het voorstel zich meer en indringender dan oorspronkelijk het geval was, uitstrekt over private organisaties. Dit is juist: ANBI's en de gesubsidieerde instellingen zijn immers onder de werking van het wetsvoorstel gebracht, terwijl de regimes voor zorginstellingen en zorgverzekeraars zijn verscherpt. Bedacht dient wel te worden dat het advies van de commissie-Dijkstal over de semipublieke sector uitsluitend betrekking heeft op private organisaties. Voor publieke organisaties had de commissie-Dijkstal geen criteria nodig, die vallen per definitie onder het voorstel. Waar het om gaat is of de uitbreiding met de ANBI's en de gesubsidieerde instellingen past binnen de uitgangspunten die in het wetsvoorstel voor de semipublieke sector worden gehanteerd, te weten de door de regering tot de hare gemaakte criteria van de commissie-Dijkstal.

Doordat het wetsvoorstel zich thans indringender uitstrekt over private organisaties, merkt de Afdeling advisering onder meer op dat knelpunten als afbakening, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op bredere schaal kunnen gaan spelen. Met het oog op de inmenging in eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, wijst de Afdeling er tevens op dat er reden kan zijn om nadere aandacht te besteden aan de belangenafweging die ten grondslag ligt aan de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Ik meen dat deze memorie van antwoord een goede gelegenheid is om de belangenaf-

¹ Kamerstukken II 32 600, 2011/12, nr. 28.

weging (nogmaals) te laten plaatsvinden ten aanzien van de sectoren die onder de werking van het wetsvoorstel zijn gebracht, en daarbij tevens op aspecten van afbakening, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in te gaan. Daaraan voorafgaand zal ik onderstaand de betreffende sectoren toetsen aan de criteria van de commissie-Dijkstal.

Algemeen nut beogende instellingen

Bij de Belastingdienst zijn ongeveer 65 000 privaatrechtelijke ANBI's geregistreerd.¹ Een privaatrechtelijke instelling kan een ANBI zijn, als de instelling zich voor ten minste 90% inzet voor het algemeen nut. De aard, omvang evenals de doelen van deze ANBI's zijn zeer divers. Het kunnen grote (internationale) fondswervende instellingen zijn, of kleine fondswervende instellingen, grote of kleine vermogensfondsen, terwijl ook ongeveer 25 000 kerken als ANBI zijn aangemerkt. Sommige privaatrechtelijke ANBI's zijn actief in de sectoren, genoemd in de bijlagen bij het wetsvoorstel. Toepassing van de criteria van de commissie-Dijkstal op de privaatrechtelijke ANBI's als één homogeen begrip is in verband met de diversiteit van de ANBI's niet mogelijk. Bekostiging vindt plaats door bedrijven en particulieren. Daarnaast kan de overheid subsidies verstrekken. Er zijn ANBI's die een wettelijke taak uitvoeren en sommige ANBI's behartigen een bepaald publiek belang. Ook de contra-indicatie marktwerking kan bij ANBI's aan de orde zijn. Maar verreweg de meeste privaatrechtelijke ANBI's kunnen op grond van de criteria van de commissie-Dijkstal niet tot de semipublieke sector gerekend worden. Ik ben dan ook van mening dat ANBI's enkel en alleen omdat ze ANBI zijn niet in het stelsel van onderhavig wetsvoorstel op de bijlage bij het wetsvoorstel moeten worden geplaatst. Dat is uitsluitend anders voor ANBI's die op grond van de criteria van de commissie-Dijkstal tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend en daarom zijn opgenomen in één van de bijlagen bij het onderhavige wetsvoorstel op grond van andere geldende criteria. Bijvoorbeeld voor ANBI's die door de centrale overheid worden gesubsidieerd.

Relevant is voorts dat met toepassing van onderhavig wetsvoorstel ten aanzien van ANBI's de grenzen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden bereikt. De consequentie is immers onder meer dat 65 000 instellingen een door een accountant gecontroleerd financieel verslaggevingsdocument moeten opstellen en naar het ministerie van Financiën zenden, dat vervolgens de verstrekte gegevens openbaar moet maken. Dit betekent dat de beloningen van alle «topfunctionarissen» van de 65 000 ANBI's, waaronder genoemde 25 000 kerken, op internet worden gepubliceerd. Zo al niet sprake is van een spanning met het grondrecht op eigendom, staat een dergelijke openbaarmaking op gespannen voet met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levensfeer. Het belang van inmenging bij de ANBI's kan immers niet worden gerechtvaardigd vanwege de negatieve toets aan de criteria van de commissie-Dijkstal en er ook overigens geen goede argumenten zijn om de ANBI's onder de reikwijdte van de wet te brengen. Daarbij heb ik in ogeschouw genomen dat er al diverse maatregelen en initiatieven bestaan om hoge beloningen bij ANBI's tegen te gaan. Zo moeten instellingen om door de Belastingdienst als privaatrechtelijke ANBI aangemerkt te kunnen worden of om die status te kunnen behouden, al aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (UR AWR 1994). Een van die voorwaarden betreft de hoogte van de beloning van bestuurders. Een instelling kan op grond van artikel 1a, eerste lid, onderdeel e, van de UR AWR 1994 alleen als een ANBI worden aangemerkt indien en zolang de leden van het orgaan van de instelling dat het

¹ Zie www.belastingdienst.nl/anbi.

beleid bepaalt, ter zake van de door hen in die hoedanigheid voor de instelling verrichte werkzaamheden geen andere beloning ontvangen dan een vergoeding voor gemaakte onkosten en een niet-bovenmatig vacatiegeld. Vorig jaar heeft de rijksoverheid met de goede doelensector een convenant¹ gesloten. In dat kader ontwikkelen de ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie samen met vertegenwoordigers van de goede doelen een moderne visie op toezicht en transparantie binnen de goede doelensector. Hierbij komen ook aspecten van zelfregulering en beloningsbeleid binnen de ANBI's aan de orde. De sector heeft daarnaast zichzelf door middel van de Code Wijffels² ook een gedragscode opgelegd over de maximale bezoldiging van directeuren van goede doelenorganisaties, ook al ben ik mij er van bewust dat zelfregulering niet altijd volstaat. De genoemde wettelijke regeling, het gevolgde beloningsbeleid binnen de sector en de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en transparantie acht ik toereikend en proportioneel als instrument voor de beoordeling van de hoogte van de bezoldigingen voor bestuurders van ANBI's in de private sector.

Gelet op het voorgaande acht ik het gewenst dat de beloningen bij ANBI's die niet op andere grond zijn opgenomen in de bijlage bij onderhavig wetsvoorstel, buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel blijven. Ik voel mij daarbij gesteund door de Afdeling advisering. Ik ben daarom voornemens een reparatiewet voor te bereiden waarmee de ANBI's uit de bijlage bij het wetsvoorstel worden geschrapt.

Gesubsidieerde instellingen

Waar het de gesubsidieerde instellingen betreft, ligt de zaak iets anders. Deze instellingen voldoen aan het eerste criterium van de commissie-Dijkstal, bekostiging uit publieke middelen, dat volgens het advies van de Raad van State zelfs het enige criterium zou moeten zijn. Met het wetsvoorstel is beoogd de door de centrale overheid gesubsidieerde instellingen in bijlage 1 van het wetsvoorstel op te nemen. Voor die categorie heeft het aanvaarde amendement in beginsel geen betekenis. Het amendement is wel aanleiding nogmaals te bezien of alle door de centrale overheid gesubsidieerde instellingen of de grondslagen voor deze subsidies daadwerkelijk in de bijlagen zijn opgenomen. Is dat niet het geval, dan zullen de ontbrekende instellingen of de grondslagen voor deze subsidies alsnog bij algemene maatregel van bestuur aan de bijlage worden toegevoegd. Artikel 1.3, tweede lid, van het wetsvoorstel bevat een grondslag voor een zodanige algemene maatregel van bestuur. Tot zover de door de centrale overheid gesubsidieerde instellingen.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel heeft de regering uit het oog verloren dat ook decentrale overheden en andere bestuursorganen subsidies verstrekken. De Wopt is wel op door andere bestuursorganen gesubsidieerde rechtspersonen van toepassing. Er bestaat, gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, geen grond om voor de door decentrale bestuursorganen gesubsidieerde instellingen de continuïteit ten opzichte van de Wopt te verbreken. Ik ben dankbaar voor het amendement dat deze onbedoelde omissie herstelt. Met de drempel van 50% wordt tot uitdrukking gebracht dat de uit het wetsvoorstel volgende verplichtingen in verhouding staan met de omvang van de subsidie. Bezwaar van het amendement-Koopmans/Van der Burg inzake gesubsidieerde instellingen³ is echter dat ook een veelvoud aan kleine organisaties en groepjes individuen onder de werking van het wetsvoorstel worden gebracht. Zo zal een organisatie of groep vrijwilligers die van een gemeente per jaar € 3 000 subsidie ontvangt, maar daarnaast geen inkomsten heeft, aan alle verplichtingen van de wet moeten voldoen (goedkeuring van de jaarrekening door een registeraccountant, openbaar-

¹ Convenant «Ruimte voor geven».

² Code voor goed bestuur van goede doelen, VFI, juni 2005.

³ Kamerstukken II 2011/2012, 32 600, nr. 29.

making van de bezoldiging van bestuursleden van € 0,0). Hiermee schiet het middel zijn doel voorbij en wordt niet langer voldaan aan het proportionaliteitsvereiste: de gestelde vereisten zijn een onevenredige last voor betrokkenen en staan niet in verhouding tot het doel dat wordt beoogd. Daarnaast is een belangrijk bezwaar van de regeling dat ook kleine subsidieontvangers met onnodige administratieve lasten worden opgezadeld: onnodig omdat bij kleine gesubsidieerde instellingen ook niet bij benadering sprake zal kunnen zijn van «veelverdieners» – integendeel de «bestuurders» werken vaak onbezoldigd, terwijl bijvoorbeeld wel een registeraccountant moet worden ingeschakeld voor goedkeuring van de jaarrekening. Het zal een ongewenste rem kunnen betekenen voor allerlei liefdadigheidswerk, culturele en sportieve activiteiten en soortgelijke initiatieven op lokaal of provinciaal niveau.

Een ander ongewenst effect van de toepasselijkheid van onderhavig wetsvoorstel ook ten aanzien van kleine gesubsidieerde instellingen is de onnodige extra werkzaamheden voor de handhavers en toezichthouders. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister (bij subsidies van diens begroting) of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bij overige subsidies) om erop toe te zien dat door al die kleine initiatieven ook daadwerkelijk een financieel verslaggevingsdocument wordt opgesteld, waarin de bezoldiging van de bestuurders wordt vermeld.

Daarnaast is een bezwaar van het amendement-Koopmans/Van der Burg dat ook bij een eenmalige subsidie een instelling onder de werking van het wetsvoorstel valt. Naar mijn oordeel zal de subsidiëring enige continuïteit moeten hebben, zodat niet de wet het ene jaar wel en het andere jaar niet op een organisatie van toepassing is.

Ik ben daarom, ten behoeve van een goede werking van het amendement, voornemens in het hiervoor genoemde reparatiewetsvoorstel een bepaling op te nemen die er toe strekt in voorliggend wetsvoorstel voor gesubsidieerde instellingen, naast het vereiste van 50%, een absoluut minimumbedrag op te nemen voor toepasselijkheid van het wetsvoorstel. In dit stadium kan ik nog geen indicatie geven van de gewenste hoogte van dit drempelbedrag. Voor de bepaling van dit bedrag is het van belang om meer inzicht te krijgen in de huidige subsidiepraktijk op decentraal niveau. Daarnaast zal het reparatiewetsvoorstel een regeling bevatten over een minimale duur van de subsidie. Ook dit zal ik nog nader bezien. Nogmaals, ik kan geheel instemmen met de strekking van het amendement. Niettemin meen ik dat de huidige vormgeving de proportionaliteitstoets niet kan doorstaan en ook overigens ongewenste neveneffecten heeft.

Zorgverleners

Betreffende de zorgverleners en de zorgverzekeraars heeft de Tweede Kamer de toepasselijke normering verscherpt. De zorgverleners zijn bij aanvaarding van het amendement Gerbrands/Brinkman¹ verplaatst van bijlage 3 naar bijlage 1, zodat op de zorgverleners niet langer een door de vakminister vast te stellen sectorale norm van toepassing is, die eventueel hoger mag zijn dan het bezoldigingsmaximum, gebaseerd op 130% van het ministersalaris. Voor de instellingen op bijlage 1 is dat bezoldigingsmaximum in principe een absoluut maximum.

De Afdeling merkt daarbij op dat deze organisaties geen organisaties in publieke of semipublieke sectoren zijn. Enigszins onduidelijk is op welke organisaties de Afdeling hier precies doelt. Voor zover de Afdeling meent dat de zorgverleners niet tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend, merk ik op dat de regering de zorginstellingen na weging van de criteria van de commissie-Dijkstal tot de semipublieke sector heeft gerekend. De – beperkte – publieke bekostiging en het publieke belang van de zorg hebben bij deze weging de doorslag gegeven, waarbij de

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 600, nr. 24.

marktwerking in de zorg eveneens is meegewogen. De specifieke combinatie van de criteria leidde tot het oordeel van de regering dat een sectorale beloningsnorm op zijn plaats was.¹ Ook thans zie ik geen aanleiding te constateren dat de zorgverleners niet tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend. Mijn ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gewezen op de nadelen en risico's die het onderbrengen van zorgverleners in bijlage 1 met zich brengt, waaronder juridische risico's. Ik moet echter constateren dat de Tweede Kamer de criteria van de commissie-Dijkstal anders weegt dan de regering bij indiening heeft gedaan. Anders dan bij de ANBI's is dat geen van het systeem van het wetsvoorstel afwijkende weging van de criteria van de Commissie-Dijkstal. Het is een andere afweging dan die van de regering. De regering heeft hem ontraden, maar de Tweede Kamer heeft nu eenmaal het recht om voorstellen van de regering te amenderen.

Zorgverzekeraars

In het door de regering ingediende wetsvoorstel waren de zorgverzekeraars ingedeeld in bijlage 4, waarvoor alleen een openbaarmakingsplicht op naam geldt voor alle topfunctionarissen en een openbaarmakingsplicht op functie voor alle functies met een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum. Als gevolg van de besluitvorming van de Tweede Kamer is thans in het voorstel bepaald dat voor zorgverzekeraars een door de vakminister vast te stellen sectorale norm gaat gelden, die hoger mag zijn dan het bezoldigingsmaximum, gebaseerd op 130% van het ministersalaris.

Voor zover de Afdeling van oordeel is dat zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend, is de regering dat, met de toepassing van de criteria van de commissie-Dijkstal, met de Afdeling eens. In de memorie van toelichting² heeft de regering de marktwerking het zwaarst laten wegen en daarmee de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector gerekend. Enkel uit oogpunt van transparantie heeft de regering het openbaarheidsregime van het wetsvoorstel van toepassing verklaard, die op grond van de Wopt eveneens voor zorgverzekeraars geldt. Daar staat tegenover dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel aangaf dat wel degelijk sprake is van financiering uit publieke middelen, hetzij via de wettelijk verplichte basisverzekering hetzij via de inkomensafhankelijke bijdragen via 's Rijkskas. In de voorlichting van de Afdeling wordt dit punt herhaald. Naar mijn oordeel vormt de wettelijk verplichte basisverzekering geen financiering uit publieke middelen, maar de verdeling van de inkomensafhankelijke bijdragen in het kader van het risicovereveningssysteem wel. De exploitatie van de zorgverzekeraars omvat echter meer dan alleen de basisverzekering. Ze bieden ook aanvullende verzekeringen aan bovenop het basispakket en andere verzekeringen aan werkgevers die aansluiten bij het fenomeen van kosten uit hoofde van ziekte. Ook hier geldt dat de Tweede Kamer tot een ander oordeel is gekomen dan de regering en aan de criteria financiering, publiek belang en wellicht wettelijke taak, zwaarder heeft gewogen dan de regering.

Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Een belangrijk punt in de voorlichting van de Afdeling betreft de inmenging in eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Dit kwam hiervoor al aan de orde. De verhouding tot dit artikel komt ook in paragraaf 5 aan de orde. De Afdeling erkent dat in het voorstel de toepassing van deze bepaling van meet af aan is onderkend, maar vraagt zich af of wegens de uitbreiding van de reikwijdte de afweging in dat kader opnieuw moet worden gezien.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, p. 19.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, p. 20.

Ik meen dat, zoals hierboven is gesteld, de uitbreiding van de reikwijdte tot de ANBI's met de criteria van de commissie-Dijkstal niet kan worden gerechtvaardigd, zodat op dit punt sprake is van wetgeving die onvoldoende is gemotiveerd. Daarnaast meen ik dat ook voor organisaties die geringe subsidies ontvangen de inmenging disproportioneel is, dat wil zeggen dat er geen *fair balance* bestaat tussen het belang dat met de regeling wordt gediend en de last voor betrokkenen. Met betrekking tot de overige punten die ik hierboven heb besproken, zijn er geen gronden om aan te nemen dat met de door de Tweede Kamer verrichte afweging strijd ontstaat met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, nu deze niet principieel afwijkt van het voorstel dat de regering bij de Tweede Kamer heeft ingediend, dat de regering blijkens de memorie van toelichting heeft getoetst aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM.¹

Beoogde datum van inwerkingtreding en voorgestelde reparatiewetgeving

Aan het eind van deze paragraaf vraag ik uw bijzondere aandacht voor het volgende. De normering in het wetsvoorstel van het inkomen per jaar noopt tot inwerkingtreding op 1 januari van enig jaar. Ik streef naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2013. De eerstvolgende mogelijkheid voor inwerkingtreding zou 1 januari 2014 zijn. Het kabinet zou het betreuren als 1 januari 2013 niet zou kunnen worden gehaald. Er is immers een maatschappelijke roep om een halt toe te brengen aan te hoge bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector. Hoe eerder dit gereguleerd is, hoe beter. Het kabinet heeft bij verschillende gelegenheden tot haar spijt moeten constateren dat wetgeving inzake de topinkomens ontbreekt. Ik zie ook geen reden om nog langer te wachten met de invoering van dit wetsvoorstel. Bij een inwerkingtreding per 1 januari 2013 is het voor de benodigde implementatie van het wetsvoorstel gewenst dat het wetsvoorstel uiterlijk in oktober 2012 door uw Kamer wordt aanvaard.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, zal ik reparatiewetgeving in voorbereiding nemen om het wetsvoorstel op twee punten aan te passen. In de eerste plaats op het punt van de ANBI's. Deze zullen als gezegd op grond van het in voorbereiding zijnde reparatiewetsvoorstel uit de bijlagen bij het wetsvoorstel worden gehaald. Daarnaast zal het reparatiewetsvoorstel een drempelbedrag bevatten waarboven voor meer dan 50% gesubsidieerde instellingen onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Bovendien zal ten aanzien van deze instellingen als voorwaarde worden opgenomen dat de subsidie gedurende een – nog nader te bepalen – aantal jaren wordt verstrekt, zodat wordt voorkomen dat een instelling het ene jaar wel en het andere jaar niet aan de eisen van dit wetsvoorstel moet voldoen.

Het is niet nodig dat met de aanvaarding en inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel wordt gewacht op het reparatiewetsvoorstel. Voor het geval het reparatiewetsvoorstel niet tijdig voor 1 januari 2013 het Staatsblad zal bereiken, is het mijn oogmerk om het reparatiewetsvoorstel te voorzien van terugwerkende kracht. Nu betrokkenen door het reparatiewetsvoorstel niet in een slechtere positie worden gebracht, stuit de terugwerkende kracht niet op bezwaren. Daarnaast zal het wetsvoorstel tot die tijd niet gehandhaafd worden ten aanzien van de ANBI's en private instellingen die een subsidie beneden het drempelbedrag of die eenmalig een subsidie ontvangen. Mocht het reparatiewetsvoorstel onverhoopt de eindstreep niet halen, dan zal vanaf het moment dat dat duidelijk is het voorliggende wetsvoorstel alsnog ten aanzien van genoemde instellingen gehandhaafd worden.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, p. 30.

2. Achtergrond, doel en strekking van het wetsvoorstel

Zelfregulering en relatie met Wopt

De leden van de VVD-fractie kunnen billijken dat de overheid als financier en werkgever van de publieke sector matiging en aanpassing aan de veranderde maatschappelijke omstandigheden oplegt. Ook als financier (subsidiënt) van semioverheidsorganisaties, die volgens de Wopt «volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd» kan de overheid aan die organisaties regels stellen met betrekking tot de (aard en hoogte van) uitgaven, waaronder de beloningsstructuur. Niettemin vragen deze leden de regering wat haar ertoe heeft gebracht de werking van de Wopt niet als voldoende te zien en geen vertrouwen (meer) te hebben in de in gang gezette zelfregulering. Dat ook deze zelfregulering, dat wil zeggen de feitelijke matiging, tijd nodig heeft vanwege lopende contracten, was al voorzien bij de inwerkingtreding van de Wopt. De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een reactie die verder gaat dan het ten voorbeeld stellen van incidentele misstanden, die ook (tijdens de overgangsfase) onder de werking van het onderhavige nieuwe voorstel niet uit te sluiten zijn. Ook vragen deze leden de regering een reactie op de voorlichting van de Raad van State, die (nogmaals) specifiek wijst op de noodzaak van het voorstel in plaats van mogelijke uitbreiding en aanscherping van de Wopt.

In reactie op deze vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op. In veel gevallen is zelfregulering de eerst aangewezen weg voor het behalen van bepaalde beleidsdoelstellingen zoals inkomensregulering. Helaas houdt niet elke organisatie zich aan een in zijn of haar sector via zelfregulering opgelegde beloningscode. Sectorale beloningscodes worden niet per definitie nageleefd, eenvoudigweg omdat de wettelijke plicht daartoe ontbreekt. Het argument van de leden van de VVD-fractie dat zelfregulering tijd nodig heeft volstaat in die zin niet; er zullen altijd «ontduikers» zijn. In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is al geconstateerd dat uit een evaluatie van de code bij woningcorporaties het gebrek aan naleving een gevolg was van het ontbreken van een wettelijke plicht daartoe. De huidige maatschappelijke opvattingen, die tot onderhavig wetsvoorstel aanleiding hebben gegeven, zijn mede een gevolg van het niet volledig naleven van bestaande codes bijvoorbeeld in de zorg en bij de woningcorporaties. Daardoor bestaat behoefte aan een systeem waarin ook publieke sancties en afgedwongen herstel van naleving van de norm zijn ingebouwd.

Onderhavig wetsvoorstel is feitelijk een uitbreiding van de Wopt. Voor de overzichtelijkheid is een nieuwe wet gemaakt en wordt de oude ingetrokken. De Wopt maakt bezoldigingen inzichtelijk die boven de norm uitkomen, maar had niet tot doel en bevat niet de instrumenten om de bezoldiging als zodanig te normeren. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de Wopt.¹

De strekking van onderhavig wetsvoorstel gaat een stuk verder dan de Wopt. Het doel van het voorstel is drieledig: het bieden van een democratisch gelegitimeerd instrument om bezoldiging van bestuurders en overige toefunctionarissen in de (semi-)publieke sector te kunnen normeren; het verschaffen van een instrument dat de (semi-)publieke sector kan afbakenen waardoor voor verschillende sectoren specifiek genormeerd kan worden en tot slot het kunnen verhinderen van bovenmatige bezoldigingen in deze sectoren. Anders gezegd, dit wetsvoorstel maakt de ontwikkeling van topinkomens niet alleen inzichtelijk, maar biedt ook de basis voor handhavend optreden in geval de norm wordt overschreden. Bezoldiging boven de norm kan op basis van onverschul-

¹ Advies «Gewopt en gewogen; Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt), bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

digde betaling worden teruggevorderd. De ervaring heeft geleerd dat deze aanvullingen ten opzichte van de Wopt nodig zijn, niet alleen naar aanleiding van enkele incidenten.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, zij verwezen naar paragraaf 1 van deze memorie.

Afbakening van sectoren

Het wetsvoorstel hanteert een indeling in sectoren die voortkomt uit definiërende categorisering van het vijfde rapport van de Commissie-Dijkstal, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. De gehanteerde criteria laten ruimte voor discussie. Daardoor is de grens tussen de verschillende sectoren niet eenduidig te trekken. Dit kan naar het idee van de leden van de CDA-fractie voor discussies zorgen die de aandacht afleiden van het uiteindelijke doel van de wet. Ook de voorziene adviescommissie zal hiermee te maken krijgen. Hoe ziet de regering het voor zich de afbakening tussen de verschillende sectoren zo helder mogelijk te krijgen? De leden van de CDA-fractie vragen dit mede in het licht van de veranderingen die tijdens de behandeling van het voorstel zijn doorgevoerd op het terrein van organisaties in de zorg.

De regering heeft de afbakening tussen de sectoren als volgt vormgegeven. Het wetsvoorstel is van toepassing op de gehele publieke sector. Alle krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen worden daartoe in artikel 1.2, eerste lid, van het wetsvoorstel opgesomd. Wat de semipublieke sector betreft is de reikwijdte van het wetsvoorstel afgebakend door in de bijlagen bij de wet te benoemen welke deelsectoren en instellingen tot de semipublieke sector worden gerekend. Deze afbakening heeft plaatsgevonden aan de hand van de vier criteria van de commissie-Dijkstal waarop de leden van de CDA-fractie doelen. De criteria laten, zoals de aan het woord zijnde leden opmerken, inderdaad ruimte voor discussie. Het zijn echter criteria voor de wetgever: aan de hand van deze criteria zijn instellingen en deelsectoren in het wetsvoorstel al dan niet als semipubliek aangemerkt. Staat een organisatie of instelling niet op een bijlage of behoort deze niet tot een op de bijlage vermelde deelsector, dan valt deze organisatie niet onder het wetsvoorstel. In de praktijk van alledag zullen de criteria als zodanig dus niet tot problemen aanleiding geven, omdat ze daar geen rol spelen. Ik voorzie ook niet dat in de praktijk onduidelijkheid zal ontstaan of een instelling of organisatie onder het bereik van het wetsvoorstel valt. De instellingen, organisaties en deelsectoren zijn over het algemeen vrij nauwkeurig opgesomd door ofwel hun naam te noemen, ofwel de wettelijke basis waarop ze zijn ingesteld, zijn aangewezen, zijn aanvaard of publieke bekostiging ontvangen, te noemen. Overigens viel de zorgsector ook in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel onder het bereik van het wetsvoorstel. Door amendering is echter wel sprake van een wijziging in het toepasselijke regime. Zoals ik ook elders in deze memorie van antwoord heb aangegeven, zijn de zorginstellingen verschoven van regime 2 naar 1 en de zorgverzekeraars van regime 3 naar 2. Na de amendering vallen alle (deel)sectoren met uitzondering van de zorgverzekeraars en het loodswezen onder regime 1 (bezoldigingsmaximum en transparantie). Wat dat betreft is dus helder welke sectoren en instellingen onder welk regime vallen.

Aansluitend op hun vorige vraag, vragen de leden van de CDA-fractie hoe het voorziene regime voor zorgverzekeraars zich verhoudt tot de Europese Richtlijnen voor Solvency II.

Wat de verhouding tot de Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvency II) betreft, merk ik op deze richtlijn geen expliciet verbod bevat voor het stellen van een bezoldigingsmaximum. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger onder meer aangegeven dat de richtlijn lidstaten geen mogelijkheid zou bieden om de inkomens van bestuurders vast te stellen, omdat dit tot een verstoring van het *level playing field* zou leiden.¹ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar voorlichting geen opmerkingen gemaakt over eventuele strijdigheid van een bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen van zorgverzekeraars met bedoelde richtlijn, waaruit ik afleid dat zij van oordeel is dat een dergelijk bezoldigingsmaximum verenigbaar is met de richtlijn. Daarnaast is in de jurisprudentie voldoende steun te vinden voor het treffen van maatregelen aan commerciële partijen die voor een belangrijk deel door de overheid worden bekostigd. Die jurisprudentie erkent expliciet dat de overheid eisen mag stellen aan de besteding van publiek geld en dat de overheid beperkingen aan bepaalde typen uitgaven kan opleggen. De zorgverzekeraars, die alle het basispakket aanbieden, ontvangen inkomsten via het risicovereveningsfonds en krijgen van rijkswege alle kosten vergoed voor de basisverzekering voor kinderen jonger dan 18 jaar. Dit maakt dat overheidsinterventie in de hoogte van de bezoldiging van de topfunctionarissen van zorgverzekeraars toelaatbaar is.

3. Structuur van de wet

Toepasselijkheid artikel 1.6

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over de wetssystematiek. In paragraaf 1 van de wet worden niet alleen definities gegeven en het bereik bepaald, maar wordt in artikel 1.6 ook bepaald wat de consequenties zijn van het niet naleven van de verplichtingen uit de wet. In artikel 1.2, 1.3, 1.4 en 1.5 worden de bepalingen van paragraaf 2, 3 en/of 4 van toepassing verklaard voor verschillende organisaties. De bepaling van artikel 1.6 wordt echter in geen van deze artikelen expliciet van toepassing verklaard. Kan de regering aangeven of het betreffende artikel desalniettemin voor al deze organisaties van toepassing is, en hoe dat uit de wetstekst kan worden afgeleid, zo vragen deze leden.

Paragraaf 1 van het wetsvoorstel betreft de algemene bepalingen van het wetsvoorstel. Het hieronder vallende artikel 1.6 is ook een algemene bepaling. Het artikel regelt de rechtsgevolgen als partijen een hogere bezoldiging of een hogere uitkering wegens beëindiging van de arbeidsovereenkomst overeenkomen «dan bij of krachtens deze wet is toegestaan» of een andere variabele beloning overeenkomen dan op grond van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 2.11 of 3.8 is toegestaan. Uit de formulering «bij of krachtens deze wet» en de opsomming van zowel de artikelen 2.11 als 3.8 volgt dat het artikel zowel van toepassing is op organisaties die onder paragraaf 2 (bezoldigingsmaximum) vallen als op organisaties die onder paragraaf 3 (sectorale bezoldigingsnorm) vallen. Dit betekent dat artikel 1.6 van toepassing is op alle organisaties die hetzij onder de paragrafen 2 en 4, hetzij onder de paragrafen 3 en 4 vallen. Daarmee betreft het een algemene bepaling.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 44, blz. 5.

4. Reikwijdte van de normering

criterium «inkomsten uit publieke middelen»/ toepasselijkheid Wnt op nutsbedrijven

De adviezen van de Commissie-Dijkstal waren indertijd zorgvuldig opgesteld. Met name de definitie van semioverheidsorganisaties «die (...) in aanzienlijke mate» door de overheid worden gefinancierd vroeg en vraagt volgens de leden van de VVD-fractie om uiterste zorgvuldigheid. Omdat zich tegelijkertijd de vraag laat stellen wat de definitie van «door de overheid gefinancierd» precies inhoudt, werd gekozen voor categorisering van sectoren. Is bijvoorbeeld een zogenaamd «nutsbedrijf» een door de overheid gefinancierd bedrijf vanwege het aandeelhouderschap van (decentrale) overheden, hoewel de uitgaven volledig gedekt worden door de gegenereerde inkomsten die niet door de overheid, maar door de klanten via de tarieven worden betaald?

Het criterium «inkomsten uit publieke middelen» is één van de criteria aan de hand waarvan de afbakening van de semipublieke sector heeft plaatsgevonden. Bij de afweging of een «nutsbedrijf» onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht diende te worden, zijn eveneens de vier criteria van de commissie-Dijkstal leidend geweest. Van belang daarbij is dat in dit wetsvoorstel het aandeelhouderschap van (de)centrale overheden juist een factor betreft op grond waarvan de desbetreffende N.V.»s of B.V.»s buiten de werking van het wetsvoorstel vallen. In geval van de overheidsdeelneming heeft de overheid al immers via haar aandeelhouderschap bevoegdheden, die aanzienlijk verder gaan dan de bevoegdheden van de overheid op grond van voorliggend wetsvoorstel. Het aandeelhouderschap is dus geen argument om een nutsbedrijf onder de werking van het wetsvoorstel te brengen.

Op basis van de criteria van de Commissie-Dijkstal zijn de drinkwaterleveranciers en de energienetwerkbedrijven wèl en de energiebedrijven die zich bezig houden met commerciële energieactiviteiten niet onder de werking van het wetsvoorstel geschaard. De argumentatie voor deze keuze is als volgt. Duidelijk is dat bij al deze bedrijven sprake is van een publiek belang. De drinkwaterbedrijven hebben echter een monopolie voor de levering van drinkwater in een vastgesteld gebied en evenmin is er een vrije markt voor de netbeheerders voor elektriciteit en gas, terwijl bij de energiebedrijven met commerciële activiteiten wel sprake is van een vrije markt met commerciële concurrentie. Dit laatste leidt er toe, mede gezien het feit dat er bij de commerciële energiebedrijven geen sprake is van publieke bekostiging en geen sprake is van rechtspersonen met een wettelijke taak, dat de commerciële energiebedrijven niet tot de semipublieke sector worden gerekend en daarom geen regime krijgen opgelegd. Dat de drinkwaterbedrijven, de netbeheerders voor elektriciteit en de netbeheerders voor gas onder de werking van het wetsvoorstel vallen, blijkt overigens uit bijlage 1 (zie voor de drinkwaterbedrijven onder Ministerie van Infrastructuur en Milieu, onder 2, en voor de netbeheerders voor elektriciteit respectievelijk voor gas onder Ministerie van Economische Zaken en Landbouw, onder 5 en 6).

Generieke karakter wetsvoorstel

Door amendering in de Tweede Kamer zijn de zorgvuldigheid van de Commissie-Dijkstal en de zorgvuldigheid die in het wetsvoorstel (via de Wopt) is overgenomen door de regering, doorkruist door onder andere de reikwijdte van het voorstel uit te breiden naar ANBI's, organisaties die meer dan 50% van hun inkomsten aan subsidie ontvangen en de aanscherping van de normen voor zorgverzekeraars en zorgverleners, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Daarmee is de zorgvuldige afbakening

van publieke en semipublieke organisaties waarover de overheid directe zeggenschap heeft uitgebreid en is het voorstel volgens de aan het woord zijnde leden onder verwijzing naar de Raad van State veranderd in een generiek voorstel. Vindt de regering het gewenst om – ondanks het feit dat het voorstel hier niet voor bedoeld was – in te grijpen in de verantwoordelijkheidsstructuur van private instellingen? En waar ziet de regering daarin de grens? Wat is de reactie van de regering op de voorlichting van de Raad van State, die wijst op de tegenstrijdigheid van het kader van de wet en de reikwijdte ervan (specifiek versus generiek).

Anders dan de aan het woord zijnde leden ben ik van oordeel dat het generieke karakter van het wetsvoorstel geen gevolg is van de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen, maar dat het generieke karakter al besloten ligt in het wetsvoorstel en het advies van de commissie-Dijkstal waarop dit voorstel is gebaseerd. Voorts meen ik dat – als men kiest voor het normeren van de bezoldiging bij semipublieke instellingen – men kiest voor ingrijpen bij private instellingen. De semipublieke sector is immers niet publiek en dus privaat. Die consequentie is al voorzien door de commissie-Dijkstal. Het gaat erom dat het overheidsingrijpen bij wet is voorzien en gerechtvaardigd is, gelet op de doelstellingen van de wet. Hierboven heb ik al aangegeven hoe ik aankijk tegen de bij amendement aangebrachte wijzigingen. De grens ligt bij de toepassing van de in het licht van die doelstellingen door de commissie-Dijkstal voorgestelde criteria. Bij de ANBI's heeft de Tweede Kamer naar mijn oordeel die grens overschreden. Als gezegd zal ik een wetsvoorstel voorbereiden om het wetsvoorstel ten aanzien van de ANBI's aan te passen. In haar voorlichting wijst de Afdeling advisering op het onderdeel van het advies van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel, waar de Raad een nadeel zag in de gekozen generieke aanpak bij dit wetsvoorstel. De Raad suggereerde een sectorgerichte aanpak, gericht op sectoren waar zich problemen voor doen. In het nader rapport naar aanleiding van dit advies heeft de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de keuze voor die generieke aanpak conform het advies van de commissie-Dijkstal nader gemotiveerd. De voornaamste redenen betreffen het voordeel dat niet steeds het wiel hoeft te worden uitgevonden en de preventieve werking die uitgaat naar sectoren waar zich nog geen concrete problemen voordoen. Ik verwees hierboven al naar dat nader rapport. Daarnaast bevat het wetsvoorstel genoeg mogelijkheden om voor bepaalde sectoren een zekere mate van maatwerk te verrichten. Zo kan bijvoorbeeld bij ministeriële regeling voor bepaalde sectoren of klassen daarbinnen een lagere maximumbezoldiging worden vastgesteld. In het bijzonder bij de sectoren onderwijs, woningcorporaties en zorg gaat de regering dat ook doen.

Rechtvaardiging voor toepasselijkheid wetsvoorstel

De wet behelst normering van bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen om een sluitende definitie te geven van het begrip semipublieke sector. Vier door de Commissie-Dijkstal genoemde criteria zijn gebruikt om te benoemen welke organisaties tot de semipublieke sector worden gerekend:

- a. status van rechtspersoon met wettelijke taak;
- b. de mate waarin een organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt;
- c. het publieke belang dat een organisatie behartigt en
- d. de mate waarin sprake is van commerciële concurrentie (contraindicatie).

Ook deze criteria zijn niet zwart-wit, stelt de memorie van toelichting, en dus heeft de regering zelf gewogen, na overleg met de Tweede Kamer. Op

basis van die weging zijn de organisaties geplaatst in één van de drie wettelijke regimes.

Nadat het oorspronkelijke wetsontwerp bij de Tweede Kamer was ingediend, zijn door amendering organisaties toegevoegd of in een ander regime geplaatst. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie van de regering hoe zij, uitgaande van genoemde vier criteria, de plaatsing in het betreffende regime rechtvaardigt van elk van de volgende typen organisaties:

- ANBI-instellingen (bijlage 1 bij Ministerie van Financiën, onder 3);
- rechtspersonen die voor meer dan 50% afhankelijk zijn van overheids-subsidies (artikel 1.3 onder c);
- verenigingen van onderwijsinstellingen die voor hun leden optreden als werkgeversvertegenwoordiger bij collectieve arbeidsovereenkomsten of als vertegenwoordiger in overleg met de centrale overheid (artikel 1.3 onder e);
- zorginstellingen (bijlage 1 bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onder 9, 10 en 11) en
- zorgverzekeraars (bijlage 3).

Zoals ik in paragraaf 1 heb aangegeven, bestaat er naar het oordeel van de Staatssecretaris van Financiën en mij op basis van de criteria die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen geen rechtvaardiging om de ANBI's onder de werking van het wetsvoorstel te brengen. Toetsing aan de criteria van de commissie-Dijkstal leidt tot een negatief oordeel op dit punt: er is immers geen sprake van publieke bekostiging of een wettelijke taak, evenmin als een publiek belang. De contra-indicatie marktwerking is daarbij niet aan de orde.

Voor de gesubsidieerde instellingen geldt een genuanceerd oordeel: weliswaar meen ik dat deze terecht onder de werking van het wetsvoorstel zijn gebracht omdat sprake is van bekostiging uit publieke middelen, niettemin acht ik een drempel en een meerjarencriterium gewenst.

Toepassing van de vier criteria op de onderwijskoepels (artikel 1.3, onderdeel e) leidt er toe dat deze niet kunnen worden aangemerkt als semipubliek. De argumentatie om de onderwijskoepels niettemin onder het wetsvoorstel te brengen is gelegen in het feit dat de onderwijsinstellingen op grond van het Regeerakkoord worden gekort ten einde hun bijdrage aan adviesraden en instituten, waaronder hun werkgeversvereniging, te verminderen. Deze afwijkende argumentatie heeft geleid tot de opnemng van de onderwijskoepels in een aparte bijlage 2 bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel e.

Op grond van de publieke bekostiging, zij het beperkt, en het publieke belang worden de zorgverleners door het kabinet als semipubliek aangemerkt. De zorgverzekeraars ten slotte worden door het kabinet niet tot de semipublieke sector gerekend wegens het gewicht dat de regering toekent aan de contra-indicatie marktwerking en het feit dat zij een belangrijk deel van hun inkomsten van overheidswege ontvangen. Weliswaar ontvangen zij een risicovereveningsbijdrage ter compensatie van de door de overheid opgelegde acceptatieplicht van iedere verzekeringsplichtige voor de basisverzekering (ongeacht leeftijd of ziektebeeld) maar deze bijdrage maakt niet een zodanig deel uit van de financiering van de zorgverzekeraar (die naast de basisverzekering ook aanvullende particuliere verzekeringen aanbiedt) dat deze kan worden aangemerkt als semipubliek. Zoals ook in paragraaf 1 aangegeven heeft de Tweede Kamer de zorg en de zorgverzekeraars naar een ander regime verschoven. Daar is ook vermeld hoe het kabinet dat ziet in het licht van de vier criteria.

Toetsing aan gelijkheidsbeginsel, verbod op willekeur, proportionaliteitsvereiste

Meer in het algemeen vragen de leden van de PvdA-fractie de regering of zij van oordeel is dat de plaatsing van de verschillende organisaties in de onderscheiden bezoldigingsregimes een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel, het verbod op willekeur en het vereiste van proportionaliteit kan doorstaan. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Laat ik voorop stellen dat het gelijkheidsbeginsel niet inhoudt dat voor iedere topfunctionaris bij elk type organisatie eenzelfde maximumbezoldiging dient te gelden. Waar geen sprake is van gelijke gevallen, hoeft niet gelijk behandeld te worden. Het wetsvoorstel kent twee bezoldigingsregimes: de maximale bezoldigingsnorm van artikel 2.3 en de sectorale bezoldigingsnorm van artikel 3.1. Uitsluitend voor de zorgverzekeraars geldt de sectorale bezoldigingsnorm. Voor de overige onder het wetsvoorstel vallende organisaties en instellingen geldt in beginsel het bezoldigingsmaximum van artikel 2.3. Dit betreft een zeer brede categorie instellingen met een grote diversiteit, van een zelfstandig bestuursorgaan tot een basisschool en van een ziekenhuis tot een gesubsidieerde instelling. Voor zover schakeringen in het bezoldigingsmaximum gewenst zijn, biedt het wetsvoorstel in de artikelen 2.4 tot en met 2.7 een aantal mogelijkheden om een lagere of een hogere norm vast te stellen dan het bezoldigingsmaximum. Hiermee kan zonodig een afwijkende norm worden vastgesteld die in overeenstemming is met het type organisatie en het type functie en eventuele bijzondere omstandigheden. Daarmee is geen sprake van willekeur, doch eerder van zorgvuldigheid. Bovendien kan een «bezoldigingsmaximum op maat» juist de proportionaliteit van de maatregel ten goede komen.

Overleg met bonden over sectorale bezoldigingsnorm

In het tweede bezoldigingsregime wordt de norm door de betrokken minister vastgesteld. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het gewenst is dat door de minister voorafgaande aan de vaststelling van de ministeriële regeling met betrekking tot het sectorale beloningsmaximum niet alleen overleg wordt gevoerd met de werkgeversorganisaties, maar ook met de werknemersorganisaties? Zo nee, waarom niet?

Op grond van artikel 3.6 van het wetsvoorstel kunnen de betrokken rechtspersonen of instellingen waarop de sectorale bezoldigingsnorm van toepassing is of een samenwerkingsverband van deze rechtspersonen of instellingen, uiterlijk in de maand september een voorstel doen voor de sectorale bezoldigingsnorm voor het daarop volgende jaar. Hetzelfde geldt overigens op grond van artikel 2.9, in het geval de betrokken minister voor een sector een verlaagd plafond of een indeling in klassen wil vaststellen. Voor wat betreft de instellingen op bijlage 3 betekent dit dat zij of hun brancheorganisatie een voorstel kunnen doen voor de sectorale bezoldigingsnorm. Ook indien zij geen voorstel doen, ligt het voor de hand dat de vakminister in overleg treedt met deze organisatie voor de vaststelling van de norm. Het ligt niet in de rede dat de minister de werknemersorganisaties hierbij betreft. Topfunctionarissen vallen immers in het algemeen buiten de cao en zijn niet georganiseerd. Overigens zal de betrokken minister bij de vaststelling van de sectorale bezoldigingsnorm wel rekening moeten houden met wat in de op de sector van toepassing zijnde cao is overeengekomen. Op grond van artikel 3.6, tweede lid, onder c, dient de minister immers bij de vaststelling

van de sectorale bezoldigingsnorm rekening te houden met de verhouding met de bezoldiging van het overige personeel binnen de sector.

Begrip topfunctionaris

In artikel 1.1, onderdeel b wordt omschreven welke personen vallen onder het begrip «topfunctionarissen», van wie de bezoldiging in artikel 2.3 wordt genormeerd. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de bezoldiging van leidinggevenden die niet behoren tot het hoogste uitvoerende orgaan van een organisatie of instelling (bijvoorbeeld: een *dean* van een instituut/school binnen een universiteit) niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt en dat deze bezoldiging derhalve ook hoger kan zijn dan het vastgestelde maximum? Zo ja, acht de regering een dergelijke situatie gewenst?

Artikel 1.1, onderdeel b, betreft inderdaad de begripsomschrijving van het begrip «topfunctionaris». Bij een deel van de sectoren zijn in artikel 1.1, onderdeel b. de functies opgesomd die onder dit begrip vallen. Voor zover het organisaties betreft waarbij de functies niet met name worden genoemd, gaat het bij topfunctionarissen om a. de leden van het hoogste uitvoerende orgaan (de bestuurders); b. de leden van het hoogste toezichthoudende orgaan (de toezichthouders); c. de hoogste onderschikte of de leden van de groep hoogste onderschikten en d. degene of degenen belast met de dagelijkse leiding. Anders dan de leden van de PvdA-fractie menen, vallen dus ook leidinggevenden die niet behoren tot het hoogste uitvoerende orgaan onder de reikwijdte van de wet, mits sprake is van leidinggevenden op het hoogste niveau en leidinggevenden belast met de dagelijkse leiding. Te denken valt hier aan het managementteam. Het voorgaande betekent dat in het normale geval per organisatie meerdere personen als topfunctionaris kunnen worden aangemerkt; het gaat hierbij om personen die mede leiding geven aan de hele organisatie. Of een persoon als topfunctionaris wordt aangemerkt, zal afhangen van de organisatie van de desbetreffende instelling. Een decaan zal in het algemeen niet als topfunctionaris kunnen worden aangemerkt. Deze geeft immers uitsluitend leiding aan een onderdeel van de universiteit.

Het is inherent aan het gekozen systeem dat alleen een maximum kent voor de top, dat niet uit te sluiten is dat personen die niet als topfunctionaris worden aangemerkt, meer verdienen dan het bezoldigingsmaximum. De verwachting is echter dat er een mitigerende werking zal uitgaan van het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen op het salaris van de ondergeschikten, in die zin dat de salarissen van de topfunctionarissen de top zullen vormen van het inkomensgebouw. Slechts in bijzondere gevallen zal dat anders liggen. Zo is denkbaar dat een ICT'er met bijzondere kennis en vaardigheden, gelet op de arbeidsmarkt voor ICT'ers meer verdient dan de topfunctionaris die hem in dienst neemt. Ook is denkbaar dat een bijzondere hoogleraar vanwege zijn specifieke expertise meer verdient dan het bezoldigingsmaximum. Onderhavig wetsvoorstel moet niet zo star zijn dat dergelijke bezoldigingen niet meer mogelijk zijn. Op grond van specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde, kan een werknemer dus méér verdienen dan de bestuurder. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om te bepalen of en zo ja, voor welke werknemers dit zou moeten gelden.

In aanvulling hierop merk ik in reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie nog op dat het openbaarheidsregime van het wetsvoorstel niet alleen voor topfunctionarissen van toepassing is (ongeacht de hoogte van de bezoldiging), maar tevens op elke werknemer, voor zover de

bezoldiging meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum. In dat geval zal overigens de openbaarmaking op functie en niet op naam plaatsvinden.

Afzien van ANBI-status

Bij amendement zijn zogenaamde ANBI's onder de reikwijdte van het voorstel gebracht – voor zover zij hier niet reeds onder vielen op grond van andere criteria. De leden van de CDA-fractie achten het maatschappelijk gezien absoluut wenselijk dat ook ANBI's een evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant beloningsbeleid voeren. Is het een juiste conclusie dat ANBI's die niet als (semi)publiek zijn te karakteriseren binnen het bereik van dit wetsvoorstel worden gebracht? Betekent dit dat die organisaties, wanneer zij dit willen vermijden, van de fiscale ANBI-status kunnen afzien?

Ik kan bevestigen dat ook de ANBI's die niet als publiek of semipubliek zijn te karakteriseren, thans onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Eerder in deze memorie van antwoord heb ik echter aangegeven dat ik voornemens ben het wetsvoorstel ten aanzien van ANBI's aan te passen en dat al een specifieke regeling bestaat betreffende de hoogte van de beloning van bestuurders van ANBI's (Uitvoeringsregeling AWR 1994). Overigens zal een gedeelte van de ANBI's ook bij een schrapping van de ANBI's, op andere gronden onder het bereik van het wetsvoorstel kunnen vallen, bijvoorbeeld omdat zij op één van de bijlagen zijn genoemd, een instellingssubsidie ontvangen of voor meer dan 50% door de overheid worden bekostigd. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie merk ik nog op dat een organisatie of groep van organisaties via de belastingdienst een beschikking kan aanvragen om als ANBI te worden aangemerkt. Het is dus op initiatief van de betrokken organisatie of groep van organisaties dat deze de ANBI-status krijgt. Zo is het ook aan de betrokken organisatie of groep van organisaties om de belastingdienst te verzoeken deze status te beëindigen.

Beperking wetsvoorstel tot topfunctionarissen

Het voorstel heeft alleen betrekking op topfunctionarissen van organisaties die onder de reikwijdte van het voorstel vallen en niet op alle functionarissen. Kan de regering de wenselijkheid in haar ogen van deze keuze nog eens toelichten, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De loonvorming van functionarissen is in principe een zaak van de sociale partners. Dit geldt in beginsel ook voor de beloning van topfunctionarissen, zij het dat er in veel sectoren geen cao's over topfunctionarissen worden afgesloten. In deze gevallen wordt de hoogte van de bezoldiging veelal individueel bepaald. Onderhavig wetsvoorstel bevat voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector een uitzondering op deze uitgangspunten van de loonvorming binnen Nederland. Een rechtvaardiging voor een ingrijpen van de overheid in de hoogte van de bezoldiging is gelegen in het belang om te komen tot maatschappelijk aanvaardbare bezoldiging in de publieke en semipublieke sector. Daartoe zijn drie doelen geformuleerd: te voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument om de bezoldiging van bestuurders te kunnen normeren, de afbakening van de publieke en semipublieke sector en het verhinderen van bovenmatige bezoldigingen aan topfunctionarissen.¹ Normering van de bezoldiging van alle functionarissen binnen de publieke en semipublieke sector is daarbij niet proportioneel. Dan dient de loonvorming door de sociale partners de voorrang te krijgen. Daar komt bij dat toezicht en handhaving van onderhavig wetsvoorstel voor alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector een bovenmatige

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, pp. 6–7.

inspanning zou vereisen, terwijl het maatschappelijke debat gaat over de topfunctionaris. Tot slot heeft het argument meegewogen dat in het algemeen bestuurders niet geneigd zijn aan ondergeschikten een bezoldiging toe te kennen die hoger is dan die zij zelf ontvangen. Naast de normering zal de openbaarmaking eveneens kunnen bijdragen aan een matiging van de bezoldiging in de publieke en semipublieke sector en aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van publieke middelen. Belastingplichtigen hebben het recht om geïnformeerd te worden over het gebruik van publieke middelen. Het openbaarmakingsregime van het wetsvoorstel is ook van toepassing op «gewone» functionarissen in de publieke en semipublieke sector, indien hun bezoldiging het bezoldigingsmaximum van het wetsvoorstel overschrijdt. Bij een ingrijpen buiten de publieke en semipublieke sector kan geen rechtvaardiging worden gevonden voor een overheidsingrijpen. Er is in dat geval immers geen sprake van een besteding van overheidsgeld, noch van een publiek belang of een wettelijke taak. Dit neemt niet weg dat het kabinet – in lijn van vorige kabinetten – meent dat ook in de particuliere sector exorbitante beloningen voorkomen dienen te worden. Zelfregulering ligt hier echter meer in de rede, zoals ook is geschied bij de Code Tabaksblat.

Knelpunten door wijzigingen wetsvoorstel

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zijn er niet minder dan vier nota's van wijziging doorgevoerd en is het voorstel maar liefst acht maal en substantieel geamendeerd. De leden van de fractie van D66 delen de mening van de Raad van State¹ dat er grote spanning bestaat tussen hetgeen het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel suggereren en de uiteindelijke strekking en reikwijdte daarvan. De Raad maakte in zijn advies² al melding van voornoemde spanning, maar stelt nu dat deze spanning verder is toegenomen door enkele van de aangenomen amendementen. Het toevoegen van de ANBI's, de rechtspersonen waarbij subsidies meer dan 50% van de inkomsten uitmaken, en het aanscherpen van de normen voor zorgverzekeraars en zorgverleners heeft er naar de mening van de Afdeling advisering toe geleid dat onderhavig wetsvoorstel zich in het private domein gaat mengen. De Afdeling stelt: «Het gevolg hiervan is dat een aantal knelpunten, zoals die rond de afbakening, waar in het advies bij dit voorstel al op is ingegaan, als ook vraagstukken rond de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel op bredere schaal kunnen gaan spelen». Deze leden vragen de regering, in het verlengde van de vraag van de gehele commissie (zie hiervoor onder 1), graag een reactie op deze zinsnede uit de voorlichting van de Raad van State.

Ik deel het standpunt van de Afdeling dat door de uitbreiding en aanscherping van het wetsvoorstel problemen kunnen ontstaan met de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Hier ging ik ook in de paragraaf 1 al op in. Er zijn bij de Belastingdienst meer dan 65 000 privaatrechtelijke ANBI's geregistreerd, terwijl een onbekend aantal particuliere initiatieven voor meer dan de helft door de overheid, niet zijnde de centrale overheid, wordt gefinancierd. Bij ongewijzigde handhaving van het wetsvoorstel, zouden al deze organisaties onder meer een financieel verslaggevingsdocument moeten opstellen en een accountant moeten inschakelen. De betrokken bewindspersonen zouden moeten controleren of al deze organisaties zich aan de wettelijke verplichtingen op dit punt houden. Hierdoor zou een groot aantal rijksambtenaren aangesteld moeten worden om het wetsvoorstel te handhaven. Dit acht ik uiterst ongewenst, zeker in tijden van bezuiniging. Ten aanzien van gesubsidieerde instellingen kunnen daarbij ook problemen ontstaan voor wat betreft de afbakening: ook bij allerlei kleine

¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 600, D, p. 7.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 4.

initiatieven zal uitgezocht moeten worden of de overheidssubsidie meer dan de helft van de inkomsten van het betrokken initiatief betreft. Dit lijkt een bijna onmogelijke opgave. Met de door de leden van de D66-fractie geciteerde passage uit de voorlichting van de Afdeling voel ik mij derhalve gesteund in het voornemen van het kabinet de ANBI's uit het wetsvoorstel te halen en voor gesubsidieerde instellingen een drempelbedrag en een meerjarencriterium in te voeren.

Aantrekkelijkheid Nederland als vestigingsland voor ANBI's

De leden van de fractie van D66 hebben voorts enkele vragen over de visie van de regering op enkele toegevoegde amendementen, te weten het amendement Gerbrands/Brinkman en twee amendementen van het lid Heijnen. Het laatstgenoemde amendement¹ regelt dat functionarissen van ANBI's onder het bezoldigingsmaximum gaan vallen. Deze leden zetten een vraagteken bij het nut van dit amendement, aangezien dit mogelijk een averechtse werking heeft op het vestigingsklimaat voor internationale non-gouvernementele organisaties (NGO's). Op dit moment mogen deze NGO's aanspraak maken op de ANBI-status, en grote internationale organisaties als Greenpeace, Amnesty International en Artsen zonder Grenzen maken van deze regeling gebruik. Door de toegenomen globalisering kennen de werkzaamheden en de organisatie van deze NGO's een multinationaal en complex karakter, hetgeen in de ogen van de leden van de fractie van D66 de vraag oproept of deze topfunctionarissen niet een hogere bezoldiging zouden mogen ontvangen. Deze leden maken zich enige zorgen over de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor NGO's en zouden van de regering graag een reactie ontvangen.

Het kabinet beoogt geen hinderpalen op te werpen ten aanzien van het vestigingsklimaat voor NGO's in Nederland. Of onderhavig wetsvoorstel, dan wel de regels betreffende bezoldiging en transparantie die aan de aanmerking tot ANBI zijn verbonden, als zodanig kunnen worden ervaren, laat ik in het midden, nu ik al heb aangegeven dat om andere redenen het de voorkeur verdient als de ANBI's niet onder onderhavig wetsvoorstel komen te vallen. Ik merk wel op dat van ANBI's, dus ook van de als zodanig aangewezen NGO's, mag worden verlangd dat zij in dat kader aan bepaalde regels voldoen. Uit de website van de Vereniging voor Fondsenwervers in Nederland blijkt overigens dat de grote fondenswervende «goede doelen» in hun bezoldigingsbeleid ver onder het bezoldigingsmaximum van onderhavig wetsvoorstel blijven. In het beeld dat ik heb van de door de leden van de fractie van D66 genoemde NGO's past niet dat zij uit Nederland zouden vertrekken, als de bezoldiging van hun topfunctionarissen verlaagd zou moeten worden.

Handhaafbaarheid wetsvoorstel t.a.v. ANBI's

Een tweede punt van zorg is de handhaafbaarheid van het amendement en de mate waarin Nederland zijn rechtsmacht kan uitoefenen. Zoals gezegd dragen goede doelen in toenemende mate een internationaal karakter, hetgeen betekent dat de organisaties in meerdere landen actief zijn en een overkoepelend hoofdkantoor hebben. De leden van de fractie van D66 kunnen zich voorstellen dat een topfunctionaris werkzaamheden voor een Nederlandse ANBI verricht, terwijl hij of zij resideert in het buitenland. Ook komt het voor dat de rechtspersoon buiten Nederland gevestigd is. In de eerste nota van wijziging sluit de regering om die reden bijvoorbeeld het Leger des Heils uit van de werking van dit wetsvoorstel: «Een dergelijke toepassing gaat de rechtsmacht van Nederland te buiten. Bovendien is de handhaving illusoir».² Deze leden vernemen graag een nadere reactie van de regering op dit punt.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 18.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 9, p. 6.

Anders dan de leden van de fractie van D66 menen, is het Leger des Heils niet uitgezonderd. De uitzondering waar de aan het woord zijnde leden op doelen, betreft een formulering die dient te voorkomen dat op rechtspersonen die zowel jeugdzorg aanbieden als andere zorg, twee verschillende regimes van toepassing zijn.

In de Wet op de jeugdzorg is expliciet rekening gehouden met de mogelijkheid dat rechtspersonen uit de Europese Economische Ruimte in Nederland jeugdzorg aanbieden. Daarom is in de bijlage bij de omschrijvingen die op de Wet op de jeugdzorg zijn gebaseerd, expliciet voorgescreven dat het om in Nederland gevestigde rechtspersonen moet gaan. Hetzelfde geldt voor organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Als een dergelijke organisatie in Nederland is gevestigd, is het wetsvoorstel van toepassing. In dat geval zal de topfunctionaris niet in het buitenland werkzaam zijn en kan het wetsvoorstel worden toegepast.

Zorgverleners en zorgverzekeraars

Een volgende kwestie betreft het amendement Gerbrands/Brinkman¹, dat regelt dat de zorgverleners onder het bezoldigingsmaximum gaan vallen en de zorgverzekeraars gaan vallen onder een sectorale bezoldigingsnorm. De aan het woord zijnde leden van de D66-fractie willen over voornoemd amendement enkele vragen stellen.

Bij machte van de Zorgverzekeringswet heeft in 2006 een vorm van binnen publieke voorwaarden beperkte marktwerking zijn intrede gedaan in de markt voor zorgverzekeringen. Zorgverzekeraars zijn particuliere ondernemingen, waarvan de aanvullende verzekeringen voor eigen rekening komen. Bovendien vallen zorgverzekeraars onder de Europese regelgeving van Solvency II en is het binnenlands toezicht geregeld via De Nederlandsche Bank. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies, en komt hier in haar voorlichting op terug, dat zorgverzekeraars zich primair in het private domein bewegen. Deelt de regering deze mening? De aan het woord zijnde leden zouden de regering erkentelijk zijn als zij uiteen zou kunnen zetten waarom de bezoldiging van topfunctionarissen nu toch onder de sectorale bezoldigingsnorm dient te vallen. Tevens zouden deze leden graag van de regering vernemen welke normen zij voornemens is te gaan gebruiken voor het vaststellen van de bezoldigingsnorm. Is de regering voornemens hierbij de Principes voor beheerst beloningsbeleid van DNB/AFM als norm te nemen of zal zij een beloningscode opstellen naar analogie van de Beloningscode Bestuurders in de Zorg (BBZ)? Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of de regering bereid is een evaluatie uit te voeren om vast te stellen welk effect dit wetsvoorstel heeft gehad op de kwaliteit van de topfunctionarissen bij de zorgverzekeraars.

In antwoord op de vraag van deze leden of de regering deze mening deelt, wijs ik erop dat de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft aangegeven de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector te rekenen wegens het criterium marktwerking. Daarbij gaf de regering tevens aan dat zij uit het oogpunt van continuïteit met de Wopt het openbaarmakingsregime van de Wopt op de zorgverzekeraars in stand wil laten. De essentie van het amendement Gerbrands/Brinkman is ook niet dat de zorgverzekeraars onder de werking van het voorstel zijn gebracht, maar dat de zorgverzekeraars onder een ander, strikter regime zijn gebracht. De aanvaarding van het amendement is het resultaat van de afweging door de Tweede Kamer van de vier criteria van de commissie-Dijkstal in relatie tot de zorgverzekeraars en het bepalen van het regime welke voor de zorgverzekeraars het meest aangewezen is. Mijn ambtsvoorganger heeft in het voorafgaande wetgevingstraject consequent uiteengezet waarom voor de zorgverzekeraars openbaarmaking van de

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 24.

bezoldiging toereikend en adequaat is. De Tweede Kamer heeft het uiteindelijk passender gevonden de bezoldiging ook te normeren en wel volgens een sectorale bezoldigingsnorm. Het criterium bekostiging is op de zorgverzekeraars van toepassing en blijkens de toelichting bij het amendement weegt de Tweede Kamer dat zwaarder dan de contraindicatie marktwerking, die voor de commissie-Dijkstal en de regering het zwaarst woog. Op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de normen die de regering voornemens is te gaan gebruiken voor het vaststellen van de bezoldigingsnorm kan ik in dit stadium nog geen antwoord geven. Uit het wetsvoorstel volgt dat de betreffende sector een voorstel kan doen voor de sectorale bezoldigingsnorm. De totstandkomingsgeschiedenis van dit onderdeel van het wetsvoorstel geeft alleen maar meer aanleiding voor overleg met de desbetreffende sector. De vraag van de aan het woord zijnde leden of de regering bereid is een evaluatie uit te voeren om vast te stellen welk effect dit wetsvoorstel heeft gehad op de kwaliteit van de topfunctionarissen bij de zorgverzekeraars wil ik positief beantwoorden. Op grond van het wetsvoorstel zal het Adviescollege normeringsbeleid topfunctionarissen worden ingesteld. Het is een goede zaak als dit adviescollege na een redelijke termijn in ieder geval de evaluatie van dit onderdeel van het wetsvoorstel ter hand zal nemen.

Consequenties voor kwaliteit zorg

Het genoemde amendement Gerbrands/Brinkman regelt dat de zorgverleners generiek onder het bezoldigingsmaximum worden gebracht. De leden van de D66-fractie zien de zorgmarkt als zeer divers en maken zich om die reden zorgen over het ontbreken van differentiatiemogelijkheden in de bezoldiging van topfunctionarissen bij zorgverleners. De kwaliteit van de zorg is voor alle inwoners van elementair belang. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat deze maatregel bijdraagt aan het behoud en de versterking van de zorgkwaliteit. De leden van de fractie van D66 zijn de regering erkentelijk als zij kan aangeven welke gevolgen dit amendement in haar ogen heeft voor de zorgkwaliteit. Ook zouden deze leden graag zien dat het bezoldigingsmaximum vergeleken wordt met de bezoldigingen van aanstellingen die topfunctionarissen in de zorg elders zouden kunnen ontvangen, zoals bijvoorbeeld in een topfunctie in de farmaceutische industrie. Daarnaast vragen zij of de regering voornemens is op dit terrein in speciale gevallen gebruik te maken van de bevoegdheid tot het maken van een uitzondering.¹ En als dit voornemen bestaat, zou de regering dan kunnen aangegeven welke criteria toegepast worden bij het maken van dergelijke uitzonderingen? Tot slot vragen zij of de regering bereid is ook op dit punt een evaluatie te laten verrichten.

Ik erken volmondig het belang van het waarborgen van een goede zorgkwaliteit. Nu is de bepaling van die zorgkwaliteit complex en van tal van factoren afhankelijk. De inspanningen en kwaliteit van topfunctionarissen in de sector zijn uiteraard van eminent belang. Maar andere factoren zijn niet van minder belang. Er kan geen rechtstreeks verband worden gelegd tussen die kwaliteit en de verlaging van het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de zorg, net zo min als het toekennen van een hogere bezoldiging een garantie is voor die kwaliteit. Wel hebben de Vereniging van bestuurders in de gezondheidszorg (NVZD) en Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in Zorginstellingen (NTVZ) hun zorgen geuit dat het voor Raden van Toezicht van zorginstellingen een zware opgave zal worden om onder het maximumregime capabele bestuurders met een specifieke expertise, met name die met een medische, te vinden. De beloningen voor medisch specialisten overtreffen de WNT-norm immers ruimschoots. Het is echter onzeker of dit ook zal leiden tot een lagere kwaliteit van zorg. Het risico ontstaat dat de

¹ Artikelen 2.3 en 2.4 van het wetsvoorstel.

verantwoordelijkheid van echees op instellingsniveau richting regering wordt geschoven.

Bij de voorbereiding van de implementatie van onderhavig voorstel is het zeker van belang, om goede nota te nemen van wat topfunctionarissen in de zorg of elders in aanverwante branches zouden kunnen ontvangen. Net als bij de zorgverzekeraars ligt het in de rede om dit in goed overleg met de betreffende sector op te pakken. En ook hier geldt, dat de totstandkomingsgeschiedenis van dit onderdeel van het voorstel de wenselijkheid van dit overleg nog eens onderstreept. Er zijn (nog) geen individuele gevallen bekend, waarin zal worden afgeweken van het bezoldigingsmaximum. Uitgangspunt is echter dat van de bevoegdheid om in een individueel geval een hogere beloning toe te staan slechts spaarzaam gebruik zal worden gemaakt. Criteria als specifieke deskundigheid en schaarste zullen daarbij zeker een rol spelen. De regering is het met deze leden eens, dat het ook voor dit onderdeel van het voorstel een goede zaak is een evaluatie te laten verrichten. Ook hier kan het in te stellen Adviescollege normeringsbeleid topfunctionarissen een waardevolle rol vervullen.

Bonussen

De leden van de fractie van D66 hebben voorts een vraag naar aanleiding van het aangenomen amendement-Heijnen¹, dat regelt dat prestatiebeloningen (bonussen) geen onderdeel mogen uitmaken van de bezoldiging van topfunctionarissen. De leden van de fractie van D66 stellen voorop dat perverse bonussen, zoals in sommige gevallen worden uitgekeerd in bijvoorbeeld de bancaire sector, verwerpelijk zijn. Het is echter de vraag of een totaal verbod op de inzet van deze figuur op dit terrein aantrekkelijk is. De aan het woord zijnde leden sluiten niet uit dat dit instrument, mits beheerst en proportioneel ingezet, kan bijdragen aan betere prestaties. In dat licht rijst bij deze leden de vraag of niet het gevaar bestaat dat bij een volledige uitsluiting van dit middel een afvlakking van de prestatiecurve zou kunnen ontstaan. Graag vragen zij de regering of, in het licht van de gedachte dat prestaties beloond dienen te worden, bonussen, mits deugdelijk en maatschappelijk verantwoord ingezet, ook binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel wel degelijk als mechanisme zouden kunnen dienen.

In reactie op deze vragen merk ik op dat in het wetsvoorstel zoals ingediend door de regering geen specifieke voorziening was opgenomen over bonussen. Wel vielen de bonussen reeds onder de reikwijdte van het wetsvoorstel, omdat de bonusbetalingen onderdeel zijn van de beloning (zie artikel 1.1, onderdeel f) en daarmee van de bezoldiging (zie artikel 1.1, onderdeel e). Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger ervoor gewaarschuwd de bonussen niet te schrappen en onder meer aangegeven dat het in bepaalde gevallen juist heel logisch kan zijn om een bepaalde prestatiebeloning overeen te komen. Dit heeft de Tweede Kamer er niet van kunnen weerhouden het bedoelde amendement-Heijnen te aanvaarden. Ik kan niet op voorhand aangegeven wat de consequenties van een verbod op bonussen zijn voor de prestatiecurve binnen ondernemingen. Indien er signalen uit de praktijk komen dat het verbod van bonussen negatieve consequenties heeft voor de prestaties binnen de onderneming, kan dat aanleiding zijn om het Adviescollege normeringsbeleid topfunctionarissen te vragen zich over dit onderwerp te buigen.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 40.

Bezoldigingsmaxima in de onderwijssector

De leden van de fractie van D66 zouden graag een nadere toelichting willen hebben op de voornemens met betrekking tot de bezoldigingsmaxima in de onderwijssector. Het komt hen voor dat het niveau van onderwijs (primair, voortgezet, middelbaar beroeps, hoger beroeps dan wel universitair onderwijs) niet maatgevend zou mogen zijn, maar de complexiteit van het bestuur van de onderwijs- en onderzoeksinstelling wel. Kan de regering toelichten waarom voor (zeer grote) hogescholen een ander (lager) bezoldigingsmaximum gekozen wordt dan voor universiteiten met een aanmerkelijk kleiner studentenaantal? Is het bestuur van een instelling voor primair onderwijs per definitie minder complex en dus lager te belonen dan het bestuur van een instelling voor voortgezet onderwijs?

Het wetsvoorstel biedt in artikel 2.6 de mogelijkheid om voor een sector een lager maximum vast te stellen dan het bezoldigingsmaximum. De bewindslieden van OCW zijn voornemens van deze mogelijkheid gebruik te maken. Om een passend sectoraal bezoldigingsmaximum voor onderwijsbestuurders te bepalen hebben de bewindslieden van OCW advies gevraagd aan Alons&Partners Consultancy bv. Het advies is opgenomen in het rapport «Bestuurders beloond» d.d. 24 november 2010. Over de in het rapport geadviseerde beloningsmaxima is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de onderwijssectoren. Ook is op 14 december 2011 in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer gesproken over de beloningen van onderwijsbestuurders¹ Deze heeft haar steun uitgesproken ten aanzien van de sectorale beloningsmaxima. In een brief aan de onderwijssectoren d.d. 9 februari 2012 zijn de onderwijssectoren definitief geïnformeerd over de sectorale bezoldigingsmaxima. Aan de Tweede Kamer is op 10 februari 2012 een afschrift van deze brief gestuurd.²

Voor universiteiten wordt in dit kader geen verlaagd maximum vastgesteld. Universiteiten zijn door hun substantiële onderzoekscomponent, qua zwaarte van de bestuursfunctie gelijkwaardig aan onderzoeksinstellingen zoals de KNAW en NWO. Ook speelt bij universiteiten de vergaande samenwerking met de Universitaire Medische Centra (UMC's) een rol, waarvoor het beloningsregime voor de zorgsector geldt. Het verschil met de sector HBO is gelegen in de onderzoekscomponent; in dat opzicht zullen de ontwikkelingen in de sector HBO nauwlettend worden gevolgd. Het wetsvoorstel biedt topfunctionarissen van onderwijsinstellingen geen aanspraak op dat verlaagde maximum, er wordt slechts een maximum gesteld. Bij deze verlaagde sectornormen op grond van artikel 2.6 wordt geen rekening gehouden met de omvang van individuele instellingen. Artikel 2.7 biedt de mogelijkheid om een deelsector onder te verdelen in klassen, waarbij de omvang van de instelling wel een criterium kan zijn. De bewindslieden van OCW laten vooralsnog de onderverdeling in klassen over aan de onderwijssectoren, zodat zij thans geen aanleiding zien om voor het onderwijsveld toepassing te geven aan artikel 2.7.

Bepaling tijdstip 50% van inkomsten uit subsidie

Artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, bepaalt dat de wet ook van toepassing is op rechtspersonen waarvan de jaarlijkse inkomsten voor 50% of meer uit overheidssubsidie bestaan, zo constateren de leden van de GroenLinks-fractie. Ook de ANBI's zijn onder het bereik van de wet gebracht, door opname in bijlage 1. Kan de regering aangeven hoe en op welk moment zal worden bepaald of een rechtspersoon jaarlijks meer dan 50% van zijn inkomsten uit subsidies ontvangt? Moet uit het gebruik van het woord «jaarlijks» worden afgeleid dat het moet gaan om een situatie die zich over een tijdvak van meerdere jaren voordoet (en zo ja hoe lang

¹ Kamerstukken II 2011/12, 27 923, nr. 133.

² Kamerstukken II 2011/12, 27 923, nr. 135.

dan), of vallen ook rechtspersonen die door bijzondere omstandigheden (zoals een eenmalige subsidie dan wel het in een jaar wegvallen van een andere inkomstenbron) incidenteel meer dan 50% van hun jaarinkomsten door subsidie verkrijgen onder het bereik van de wet?

De betreffende rechtspersonen zijn door amendering onder het bereik van de wet gebracht. Hiervoor heb ik in deze memorie al uiteengezet, dat ik deze onderdelen van het wetsvoorstel wil modificeren. Onder handhaving van de intenties van beide amendementen is het wenselijk op een meer verfijnde wijze het beoogde resultaat te bereiken. Voor wat betreft de rechtspersonen waarvan de jaarlijkse inkomsten voor 50% of meer uit overheidssubsidie bestaan, spelen het soort van vragen van de leden van de fractie van GroenLinks hierbij beslist een rol. Zoals ik in paragraaf 1 heb aangegeven, acht ik het ongewenst dat instellingen die een eenmalige subsidie ontvangen onder de werking van het wetsvoorstel komen te vallen. Bovendien moet worden voorkomen, dat kleine organisaties die bijvoorbeeld worden gedragen door een groepje vrijwilligers, en een bescheiden gemeentelijke subsidie van enkele duizenden euro's ontvangen, worden geconfronteerd met verplichtingen die voortvloeien uit deze wet. Dat is voor betrokkenen onevenredig en staat niet in verhouding tot het belang dat met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd. Daarom ben ik voornemens een reparatiewetsvoorstel in voorbereiding te nemen waarin – naast een drempelbedrag – voor de subsidiering een meerjarencriterium zal worden opgenomen.

Toepasselijkheid artikel 1.6 op gesubsidieerde instellingen

Aangenomen dat ook artikel 1.6 op deze organisaties van toepassing is: brengt het onderhavige wetsvoorstel met zich mee dat op het moment dat de inkomsten van de organisatie voor 50% uit subsidie gaan bestaan, de lopende arbeidsverhoudingen van rechtswege worden aangepast, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot onder meer het EVRM? Daarnaast vragen deze leden of het niet voor de hand ligt om zowel voor de door de overheid gesubsidieerde instellingen als de ANBI's de normering van de topinkomens via de subsidie- dan wel ANBI-voorwaarden te regelen.

Waar de leden van deze fractie vragen of het niet meer voor de hand ligt om voor de ANBI's de normering van de topinkomens via de ANBI-voorwaarden te laten plaatsvinden, wil ik bevestigend antwoorden. Ik heb hiervoor uiteengezet hoe de staatssecretaris van Financiën en ik dit ter hand willen nemen. Voor wat betreft de door de overheid gesubsidieerde instellingen ligt het naar mijn mening niet voor de hand om de normering van de topinkomens in plaats van via onderhavig voorstel via subsidievoorwaarden te regelen. In mijn reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State heb ik reeds uiteengezet, dat de categorie van gesubsidieerde instellingen juist heel goed en logisch past in onderhavig wetsvoorstel, en het systeem dat hieraan ten grondslag ligt. Indien de normering van topinkomens uitsluitend via de subsidievoorwaarden zou plaatsvinden, heeft de overheid bovendien geen effectief instrument om te hoge bezoldigingen ongedaan te maken. Een bezoldiging in strijd met de subsidievoorwaarden heeft immers uitsluitend consequenties voor de hoogte van de subsidie, en niet voor de bezoldiging van betrokkenen. Dat laat onverlet, dat het goed mogelijk is dat subsidiërende bestuursorganen dergelijke voorwaarden stellen. In de praktijk wordt hier door decentrale bestuursorganen ook gebruik van gemaakt. Deze bestuursorganen maken daarbij ook gebruik van de mogelijkheid hierbij maatwerk te leveren. Het zal niet zo zijn dat door het van toepassing worden van onderhavig wetsvoorstel door het passeren van de subsidiegrens, de lopende

arbeidsverhoudingen van rechtswege worden aangepast. In de hierboven aangekondigde reparatiewet zal mede worden gezien hoe om te gaan met de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde problematiek, waarbij het Eerste Protocol van het EVRM zal worden betrokken.

Subsidievoorwaarden

Maakt de normering van de topinkomens momenteel deel uit van de standaard-subsidievoorwaarden (zowel op rijksniveau als decentraal), en zo niet, is de regering bereid te bevorderen dat dit gaat gebeuren, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie? Kan de regering aangeven of de normering van topinkomens momenteel een voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de ANBI-status? Zo nee, is de regering bereid om deze voorwaarde op te nemen in de voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van deze status?

De normering van topinkomens maakt thans geen onderdeel uit van standaardsubsidievoorwaarden. Gelet op voorliggend wetsvoorstel, zie ik ook geen aanleiding om te bevorderen dat deze normering onderdeel daarvan zal uitmaken. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of normering van de topinkomens momenteel een voorwaarde is voor het verkrijgen en behouden van de ANBI-status volsta ik met verwijzing naar artikel 1a, eerste lid, onderdeel e, van de UR AWR 1994 en hetgeen daarover reeds eerder in deze memorie onder het kopje *Algemeen nut beogende instellingen* is opgenomen.

5. Overgangsrecht en artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Zwaarwegend belang voor inbreuk op eigendomsrecht

Hoewel de maatschappelijke wens (of gevoelde politieke druk) om de doelstellingen van de Wopt in wetgeving om te zetten begrijpelijk is, blijft de vraag voor de leden van de VVD-fractie of bij de uitvoering de toetsing aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM voldoende is. Was dit al een risico bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, na amendering is naar de mening van deze leden dat risico nog verder toegenomen. Wil de regering verduidelijken dat ook in het geamendeerde voorstel met de ingreep in de eigendomsrechten een zwaarwegend algemeen belang wordt gediend en dat deze ingreep dan ook als proportioneel wordt aangemerkt?

In antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de VVD kan ik antwoorden dat ik van mening ben dat het wetsvoorstel – als de ANBI's er geen deel meer van uitmaken en er een drempel en een meerjarencriterium komt ten aanzien van gesubsidieerde instellingen – nog steeds de toets aan artikel 1, Eerste Protocol, van het EVRM kan doorstaan. Ik heb hier al het een ander over uiteengezet in mijn reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In de memorie van toelichting zijn de doelstellingen van het wetsvoorstel afgewogen aan de criteria van artikel 1, van het Eerste Protocol. Daarbij is gebruik gemaakt van het in de memorie genoemde advies van de Universiteit Leiden. Dit door mijn ambtsvoorganger gevraagde advies zegt over de toets aan het criterium «in het algemeen belang»: «Gelet hierop kan de vraag of de beoogde maatregel in het algemeen belang is, zonder meer positief worden beantwoord. Er is namelijk geen sprake van een maatregel die evident niet in het algemeen belang is. De aangevoerde doelstellingen spelen wel een rol bij de toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel. Wel is het aan te bevelen in de memorie van toelichting niet slechts aan te geven welk algemeen belang gediend is met maximalisering van de (toekomstige) topinkomens in de (semi-)publieke sector, maar tevens expliciet aan te geven welk algemeen belang gediend is met

het ingrijpen in bestaande contracten.»¹ De amendementen zijn niet van dien aard dat deze een ander licht werpen op de toets aan het criterium «in het algemeen belang». Er is immers geen sprake van amendementen die evident niet in het algemeen belang zijn.

In genoemd onderzoek is de proportionaliteit of «fair balance» vooral in de sleutel gezet van het al dan niet opnemen van overgangsrecht. De maatregelen als zodanig worden volgens de onderzoekers voldoende gerechtvaardigd met een verwijzing naar «het belang om te komen tot ordentelijke beloning van (semi)publieke bestuurders en daarmee het wegnemen van publieke verontwaardiging over (te) hoge inkomens».² Ook hiervoor geldt dat de amendementen, behoudens dat betreffende de ANBI's, niet ingaan tegen de rechtvaardiging van het wetsvoorstel als zodanig, zeker niet als met betrekking tot de gesubsidieerde instellingen maatregelen worden getroffen die de instellingen die, gelet op de omvang van de subsidie, geen met het wetsvoorstel strijdige bezoldigingen kunnen betalen, zullen vrijwaren van de administratieve verplichtingen die het wetsvoorstel oplegt.

Referentiepunt aanvaarding Tweede Kamer bij overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar de consistentie tussen het eerste en het tiende lid van artikel 7.3. In het eerste lid wordt gesproken over een bezoldiging die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is overeengekomen. In het tiende lid wordt gesteld dat iedere wijziging in de bezoldiging die wordt overeengekomen tussen de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer en het tijdstip van inwerkingtreding van de wet voor toepassing van artikel 7.3 (inclusief het eerste lid) buiten beschouwing blijft. Kan de regering uiteenzetten hoe het eerste en tiende lid van artikel 7.3 te verenigen zijn?

In antwoord op de aan het woord zijnde leden merk ik op dat artikel 7.3, tiende lid, een uitzondering vormt op artikel 7.3, eerste lid (en andere leden), ten einde misbruik van het overgangsrecht te voorkomen. In het eerste lid is bepaald dat afspraken die zijn gemaakt vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel vier jaar worden gerespecteerd. In het tiende lid is bepaald dat de wijziging van dergelijke afspraken na de stemming in de Tweede Kamer op 6 december 2011, maar vóór de inwerkingtreding die het effect hebben dat een ruimer beroep op het overgangsrecht kan worden gedaan, voor het overgangsrecht buiten beschouwing blijven. Een voorbeeld. Stel een topfunctionaris heeft bij inwerkingtreding een benoeming van drie jaar, waarvan er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog twee resteren, en ontvangt een bezoldiging van € 300 000 per jaar. Als een benoeming eindigt en een nieuw contract wordt gesloten, geldt het overgangsrecht niet meer en dient meteen aan de normen te worden voldaan. Stel, de benoeming wordt na 6 december 2011 verlengd met drie jaar, waardoor het overgangsrecht nog twee jaar extra van toepassing is en nog een jaar de afbouwregeling van artikel 7.3, achtste lid. Door artikel 7.3, tiende lid, eindigt toch het overgangsrecht na twee jaar, omdat de afspraak van na 6 december 2011 niet wordt erkend. Een ander voorbeeld: een topfunctionaris ontvangt een bezoldiging van € 300 000. Deze wordt na 6 december 2011 maar voor inwerkingtreding verhoogd naar € 500 000. Bij inwerkingtreding gelden nog vier jaar de bestaande afspraken, maar op de verhoging van € 300 000 naar € 500 000 is het overgangsrecht niet van toepassing. In dat voorbeeld moet de bezoldiging bij inwerkingtreding terug naar € 300 000, en na vier jaar via de afbouwregeling van het achtste lid in drie jaar naar het maximum. Deze systematiek is eveneens van toepassing als er voor bepaalde sectoren of instellingen een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 is vastgesteld of voor het maximum dat geldt bij een indeling in klassen op grond van artikel 2.7 of artikel 3.4. Overigens laat het bovenstaande

¹ T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden 2009, p. 15.

² T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden 2009, p. 15.

onverlet dat in het veld, ondermeer door de bewindslieden van OCW, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet, al beleid wordt gevoerd om topinkomens onder het toekomstig wettelijk kader te brengen.

Bestaande contracten

Waar het oorspronkelijke voorstel alleen betrekking had op arbeidsverhoudingen aangegaan na inwerkingtreding van de wet, is het sinds de derde nota van wijziging ook van toepassing op bestaande contracten. Hierbij komt de betekenis aan de orde van het eigendomsrecht zoals dat in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gegarandeerd wordt. Acht de regering deze keuze, inclusief de voorgestelde overgangsregeling, zodanig dat deze de toets aan dit artikel kan doorstaan? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Zoals door de toenmalige minister in het plenaire debat met de Tweede Kamer is aangegeven, is de wijziging in het overgangsrecht waar de leden van de fractie van het CDA op doelen naar verwachting in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Protocol. Buiten kijf staat dat het oorspronkelijke overgangsrecht in het kader van artikel 1 van het Eerste Protocol alle risico's uitsloot. Het oorspronkelijke overgangsrecht, onbeperkt respecteren van bestaande afspraken, had echter als ongerijmd effect dat degenen wier gedrag tot onderhavig wetsvoorstel heeft geleid, voor onbepaalde tijd van de gevolgen van het wetsvoorstel zouden zijn gevrijwaard. De verkorting van de overgangstermijn mitigeert dat effect binnen de grenzen die artikel 1 van het Eerste Protocol biedt. Het in dat kader te hanteren criterium is de voorzienbaarheid van de maatregel. De lengte van de overgangstermijn is langer dan de gemiddelde benoeming in de semipublieke sector, zodat slechts een gering aantal topfunctionarissen door de wijziging wordt geraakt. Bij een herbenoeming zou het overgangsrecht toch al niet van toepassing zijn, dan is sprake van een nieuw contract. Daarnaast is de overgangstermijn lang genoeg voor een topfunctionaris die met een eventuele verlaging van de bezoldiging niet kan leven om een betrekking te zoeken buiten de semipublieke sector. Ik acht, met mijn ambtsvoorganger, de thans gekozen overgangstermijn van vier jaar met daarna nog een afbouwregeling van drie jaar, gelet op artikel 1 van het Eerste Protocol, een verantwoorde regeling. Ook volgens het Leidse onderzoek kan een dergelijk overgangsrecht de toets aan artikel 1 van het Eerste Protocol doorstaan.¹

Ik merk ten aanzien van het overgangsrecht nog het volgende op. Het gewijzigde overgangsrecht is ingevoegd bij de derde nota van wijziging van 10 oktober 2011.² Daarbij is voor afspraken betreffende de bezoldiging in artikel 7.3, eerste tot en met vierde lid, een eerbiedigende werking van vijf jaar ingevoerd (nadien bij amendement gewijzigd in vier jaar), met in artikel 7.3, zesde lid, daarop volgend nog een afbouwregeling van drie jaar tot het geldende maximum. Voor de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband werd in artikel 7.3, vijfde lid, eveneens een eerbiedigende werking van vijf jaar voorgesteld. De afbouwregeling van artikel 7.3, zesde lid, had echter geen betrekking op de ontslaguitkering, hetgeen blijkt uit de beperking van dat lid tot de bezoldiging (waarvan op grond van artikel 1.1, onderdeel e, de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband geen onderdeel uitmaakt) en het ontbreken van een verwijzing naar artikel 7.3, vijfde lid. Bij het vernummeren van het wetsvoorstel in verband met de aanvaarde amendementen is in artikel 7.3 het zesde lid vernummerd tot het achtste lid. Daarbij is de verwijzing naar het oorspronkelijke eerste tot en met vierde lid abusievelijk gewijzigd in een verwijzing naar het eerste tot en met zesde lid. Dat had, in verband met de invoeging van het derde lid als gevolg van de

¹ T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden 2009, p. 17.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 17.

aanvaarding van het amendement Heinen over de bezoldiging van leden van toezichthoudende organen, moeten zijn: het eerste tot en met vijfde lid. Voor uitbreiding van de toepassing van de afbouwregeling tot de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband bestaat geen grondslag in een aanvaard amendement of nota van wijziging. Door de verwijzing naar het zesde lid lijkt de afbouwregeling alsnog van toepassing op de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband. Nu uit de tekst van het huidige achtste lid ondubbelzinnig volgt dat deze afbouwregeling slechts geldt voor afspreken betreffende bezoldiging, heeft deze onjuiste vernummering materieel geen effect. In de hierboven reeds aangekondigde reparatiewet zal ik echter eveneens voorstellen om, gelet op de hierboven geschetste wetsgeschiedenis, in artikel 7.3, achtste lid, een juiste verwijzing op te nemen.

Herevaluatie

Een punt van zorg van de Raad van State behelst de inmenging in het eigendomsrecht dat is vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Raad onderkent dat er van meet af aan aandacht is besteed aan artikel 1 Eerste Protocol en dat de wijzigingen in het wetsvoorstel het inmengen in eigendom niet principieel hebben veranderd. Desalniettemin stelt de Raad dat de uitbreiding naar de private sector en de verkorting van de overgangstermijn vragen om een herevaluatie van het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 1 Eerste Protocol. Daarbij dient voornamelijk aandacht besteed te worden aan de vraag naar welke mate van inmenging in eigendom proportioneel is, dat wil zeggen dat er geen persoonlijke en onevenredige zware last aan de betrokkenen wordt opgelegd. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij bereid is tot de uitvoering van de bedoelde herevaluatie.

Ik heb de voorlichting van de Afdeling zo opgevat dat zij van oordeel is dat de in het wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen aanleiding geven om deze wijzigingen nog eens aan de uitgangspunten te toetsen. Artikel 1 van het Eerste Protocol is er daar een van. Ik verwacht dat de Afdeling, als zij expliciete strijd met dat artikel had gezien, dat zou hebben gemeld, dat is immers een van haar primaire taken. Die toets, die heroverweging, heb ik in deze memorie al voor een groot deel gedaan. Ik ben van oordeel dat, nu van een uitbreiding met private instellingen nauwelijks sprake is en de aan artikel 1 van het Eerste Protocol getoetste criteria van de commissie-Dijkstal (behoudens bij de ANBI's) ook door de Tweede Kamer, zij het anders dan door de regering, zijn gehanteerd, geen sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol. De Afdeling bevestigt de stelling dat de wijzigingen in het wetsvoorstel het inmengen in eigendom niet principieel hebben veranderd.

6. Persoonlijke levenssfeer

Rechterlijke toetsing

Eenzelfde vraag als met betrekking tot het eigendomsrecht (zie hiervoor onder 5) rijst volgens de leden van de CDA-fractie rond de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van personen waarvan het salaris conform het wetsvoorstel geopenbaard wordt. Kan de regering aangeven of zij erop vertrouwt dat de rechter met haar argumentatie mee zal gaan?

Ik vertrouw er inderdaad op dat de rechter mee zal gaan met de argumentatie inzake de relatie tot het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals uiteengezet is in de memorie van toelichting, mede gelet op het feit dat het College bescherming persoonsgegevens kon

instemmen met het wetsvoorstel. Nu geen sprake is van principiële wijzigingen in het wetsvoorstel, geldt dit ook bij een uitbreiding van de werkingsfeer van het wetsvoorstel naar gesubsidieerde instellingen. Dit geldt echter uitsluitend indien er ook een reële ondergrens voor de financiële betrokkenheid van de overheid in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Indien ook kleine instellingen die slechts een geringe overheidssubsidie ontvangen onder het wetsvoorstel, waaronder het openbaarheidsmakingsregime, worden gebracht, komt dit op gespannen voet met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In geval slechts een kleine subsidie wordt verstrekt acht ik een openbaar-makingsverplichting disproportioneel en niet noodzakelijk. Overigens mag er vanuit worden gegaan dat in die gevallen de ondergrens voor openbaarmaking doorgaans niet gehaald zal worden. Zoals hiervoor onder meer ter sprake kwam is in de Uitvoeringsregeling AWR 1994 al een voorwaarde opgenomen over de hoogte van de beloning van bestuurders van ANBI's. Ik meen dat als overkort vastgehouden zou worden aan een ruime openbaarmakingsverplichting voor alle ANBI's, dit wel degelijk op gespannen voet kan staan met de proportionaliteitstoets. Die spanning betreft dan niet alleen de openbaar-makingsverplichting, maar tevens het bezoldigingsmaximum. Ook overigens geldt dat het aantal ANBI's waar topinkomens worden betaald gering is.

7. Toezicht

Consequenties voor rol en positie toezichthouders

De leden van de VVD-fractie vinden dat het voorliggende voorstel ingrijpende consequenties heeft voor de rol en positie van de toezichthouders, ook voor de private instellingen. De leden van deze fractie menen een paradox te zien in twee tegengestelde bewegingen: enerzijds groeit de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de toezichthouders in de publieke en semipublieke sector, terwijl anderzijds met dit wetsvoorstel – naast beperking van beloning en inzet – de bevoegdheden in belangrijke mate worden beperkt. In feite wordt met dit voorstel een apart toezichthoudend regime gecreëerd in publieke sector, semipublieke sector en een aantal private sectoren. Vindt de regering dit gewenst en wat denkt de regering dat daarvan de consequenties en de risico's zijn?

Ik deel niet het standpunt van de aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie dat het wetsvoorstel ingrijpende consequenties heeft voor de rol en positie van de toezichthouders. In het interne toezicht van de onder het bereik van het wetsvoorstel vallende instellingen komt in die zin wijziging, dat aan de interne toezichthouder, de Raad van Commissarissen of de Raad van Toezicht, een bovengrens wordt opgelegd voor het vaststellen van de beloningen van de topfunctionarissen binnen de desbetreffende instelling. Het wetsvoorstel brengt echter geen wezenlijke verandering aan in het takenpakket van de toezichthouders. Hun toezichthoudende taak op het bestuur en de algemene gang van zaken met betrekking tot de desbetreffende rechtspersoon en ook overigens blijft ongewijzigd.

Voor zover de vraag van de leden van de VVD-fractie eveneens ziet op externe toezichthouders, merk ik op het externe toezicht op de instellingen die onder dit wetsvoorstel vallen met het voorstel in die zin wordt uitgebreid, dat de betrokken minister toezichthouders aanwijst die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. Dit kunnen ambtenaren van het desbetreffende ministerie zijn, maar het is ook mogelijk om personeel van een toezichthouder of inspectie aan te wijzen. Voor zover ambtenaren van reeds bestaande toezichthouders met het toezicht op de

naleving van deze wet worden belast, betreft dit een uitbreiding van hun taak. Er is dus ook bij het externe toezicht geen sprake van een wezenlijke wijziging.

Kwaliteit toezichthoudende organisaties

In het wetsvoorstel is in artikel 2.2 bepaald dat leden van toezichthoudende organen geen bezoldiging ontvangen die per kalenderjaar meer dan 5% (7,5% voor de voorzitter) bedraagt van de voor die organisatie geldende maximale bezoldiging. Kan de regering de leden van de PvdA-fractie aangeven welke gevolgen hiervan worden verwacht voor de kwaliteit van de toezichthoudende organen?

Ik ga er vanuit dat een bezoldiging van maximaal 5% of 7,5% van de voor die organisatie geldende maximale bezoldiging over het algemeen voldoende zal zijn om bekwame en deskundige commissarissen aan te trekken en te behouden. Indien dat bij bepaalde organisaties niet het geval zal zijn, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van (het werkkterrein van) de desbetreffende instelling, de werkbelasting en de schaarste van geschikte commissarissen, kan er voor worden gekozen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitzonderingen vast te stellen waarvoor het maximum van 5% of 7,5% niet geldt. De artikelen 2.2 en het inhoudelijk daarmee overeenstemmende artikel 3.2 voorzien in deze mogelijkheid.

Uitzonderingen op de wettelijke percentages voor toezichthoudende organen.

Kan de regering de leden van de CDA-fractie een indicatie geven van de manier waarop zij met de afwijkingmogelijkheden van de norm wil omgaan ingeval van raden van toezicht, c.q. commissarissen?

Op dit moment heb ik nog geen concrete voornemens om initiatieven te ontplooiën om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitzonderingen vast te stellen op de maximale bezoldiging voor voorzitters of leden van de hoogste toezichthoudende organen. Ik acht het in ieder geval van belang dat het kabinet terughoudend met deze mogelijkheid omgaat.

8. Financiële gevolgen

Financiële opbrengsten van het wetsvoorstel

Kan de regering – grosso modo – aangeven welke financiële opbrengsten, dat wil zeggen besparingen op loonkosten, dit wetsvoorstel ten gevolge heeft? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Besparingen op de loonkosten vormen maar één deel van de mogelijke financiële effecten. Van het voorstel zal een beperkt mitigerend effect op de uitgaven kunnen worden verwacht, door een trendbreuk in de ontwikkeling van de topinkomens en als gevolg daarvan een beperking van de ontwikkeling van de rest van het loongebouw. Bij de centrale overheid zal onderhavig voorstel niet leiden tot een besparing, want bij de departementen vinden blijkens de opgave in het kader van de Wopt geen bezoldigingen van topfunctionarissen plaats boven het bezoldigingsmaximum. Voor de overige sectoren beschik ik niet over voldoende gegevens om de vraag te beantwoorden. In algemene zin benadruk ik echter dat de doelstelling van dit wetsvoorstel ligt in het verantwoord omgaan met publieke middelen en het komen tot maatschappelijk aanvaardbare bezoldigingen, en niet in een kostenbesparing. De bezoldiging van topfunctionarissen maakt over het algemeen geen groot

percentage uit van de uitgaven van een publieke of semipublieke instelling. Tot grote besparingen zal onderhavig voorstel dan ook geen aanleiding geven. In de meeste gevallen zou een eventuele besparing ten goede komen aan de exploitatie van de betreffende instelling, en niet aan 's Rijks kas.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies