

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)

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2011

Op 1 december jl. heeft het debat in tweede termijn met de Kamer over het wetsvoorstel Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector) (32 600) plaatsgevonden (Handelingen II 2011/12, nr. 31, behandeling Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector) (32 600)). Ik heb u toen toegezegd nog vóór de stemmingen op enkele punten een nadere toelichting te geven. Deze ontvangt u hierbij.

De collectieve beheersorganisaties/Buma Stemra

De heer Heijnen stelt voor om collectieve beheersorganisaties, zoals Buma/Stemra, onder het regime van het bezoldigingsmaximum te brengen.

Dergelijke organisaties verlenen, kort gezegd, een dienst als gemachtigde van houders van auteurs- en aanverwante rechten. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 32 600, nr. 8, p. 10) is opgemerkt, heeft de regering de collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) niet tot de semipublieke sector gerekend. Zij ontvangen geen publieke middelen en houders van auteurs- en naburige rechten kunnen vaak ook anderen machtigen om hen te vertegenwoordigen. Daarentegen vervullen collectieve beheersorganisaties wel een belangrijke maatschappelijke functie, namelijk de inning, het beheer en de verdeling van gelden. Een aantal grote(re) cbo's, t.w. Buma, Sena alsmede de Stichtingen Leenrecht, Reprorecht en De Thuis kopie, doet dat op basis van een op de wet gebaseerde aanwijzing van overheidswege.

Het wetsvoorstel versterking toezicht cbo's, dat onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie valt, kent de

mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over de bezoldiging te treffen.

Het is meer passend om in dat kader bij private organisaties betaald uit private middelen tot maatregelen te besluiten.

In dat licht geef ik u in overweging het amendement in te trekken zoals gewisseld in het debat.

Algemeen nut beogende instellingen

Ik heb toegezegd in deze brief terug te komen op het verzoek van dhr. Koopmans om over twee jaar te evalueren op welke wijze algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) omgaan met transparantie en verantwoording van hun beloningsstructuur in een register. Dit in aanvulling op de in het kader van de behandeling van het Belastingplan 2012 aangenomen motie Omtzigt/Van Vliet¹, waarin de regering werd verzocht te komen met een register voor ANBI's waarin onder meer een kort jaarverslag en de beloningen van bestuurders worden opgenomen, alsmede de beloningen van medewerkers voor zover deze de DG-norm overschrijden.

Staatssecretaris Weekers van Financiën heeft in reactie op deze motie aangegeven de motie van harte te steunen en dat hij reeds bezig is met de transparantie in die sector, samen met Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie. Zo zal uw Kamer uiterlijk in het tweede kwartaal van 2012 een in overleg met de sector opgestelde moderne visie ontvangen op transparantie en toezicht in de goededoelensector. Ook heeft hij aangegeven dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel in voorbereiding heeft waarin een publicatieplicht voor stichtingen wordt geregeld, en dat dit wetsvoorstel zal worden uitgebreid met een specifieke publicatieplicht van jaarstukken voor stichtingen en verenigingen die de ANBI-status hebben in een register bij de Kamer van Koophandel. In aanvulling op het wetsvoorstel inzake de publicatieplicht voor stichtingen zullen in de fiscale regelgeving nadere voorwaarden worden gesteld, zodat een ANBI transparant zal moeten zijn over onder meer de bestuurdersbeloningen en de beloningen van bepaalde andere medewerkers. Genoemd wetsvoorstel moet nog worden ingediend bij uw Kamer, dus het daaruit volgende register moet nog geheel worden opgezet. Een evaluatie na twee jaar is over het algemeen al kort en twee jaar na nu is zeker te kort. Wel kan ik – in overleg met Staatssecretaris Weekers en Staatssecretaris Teeven – toezeggen dat in ieder geval binnen 3 jaar nadat het register in gebruik wordt genomen, geëvalueerd zal worden hoe ANBI's omgaan met transparantie in het register en de verantwoording van hun beloningsstructuur daarin. Wanneer het register in gebruik wordt genomen is afhankelijk van de inwerkingtreding van het genoemde, nog in te dienen wetsvoorstel.

Bezwaren tegen de zorgsector onder regime 1 te brengen

Zoals in het debat met u gewisseld zie ik grote nadelen en risico's bij het onderbrengen van de zorg onder het bezoldigingsmaximum, dus het eerste regime van het wetsvoorstel. Ik zal mijn bezwaren nogmaals puntsgewijs toelichten.

Inconsequent

Het onderbrengen van de zorg in regime 1 zou inconsequent zijn ten opzichte van de consistente lijn die tot nu toe in afstemming met de Tweede Kamer en met het veld is overeengekomen. In september en november 2009 heeft de Kamer in twee uitgebreide AO's gesproken over welke sector in welk regime zou moeten worden ondergebracht. De Kamer heeft toen in meerderheid uitgesproken dat de zorg in het tweede

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 52.

regime thuis hoort. Het onderbrengen van de zorgsector in het tweede regime sluit ook goed aan bij de afwegingen van de commissie Dijkstal en het VWS beleid van maatwerk naar functiezwaartes en salarisgebouw.

Beeld dat veel zorgbestuurders boven bezoldigingsmaximum zitten klopt niet

In het vertrouwen tegemoet te komen aan de wens van de Kamer is de «Beloningscode Bestuurders in de Zorg» (BBZ) tot stand gekomen en die wordt goed nageleefd. Zoals de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in haar brief van 7 november 2011 aan de Tweede Kamer heeft aangegeven, klopt het beeld dat een groot deel van de bestuurders in de zorg momenteel boven het bezoldigingsmaximum uitkomen, niet. Niet 90 procent van alle zorgbestuurders verdiende in 2009 meer dan de 130%-norm, maar 19 procent. Daarbij geldt dat alleen de hoogste drie BBZ-schalen überhaupt boven de 130%-norm uit kunnen komen, ook als rekening is gehouden met de toeslag voor verregaande omgevings- en marktrisico's. Een dergelijke toeslag mag alleen worden toegekend na goedkeuring van de Toetsingscommissie BBZ. In de praktijk zijn de hoogste salarisschalen alleen gereserveerd voor de zwaarste bestuurdersfuncties in zeer grote complexe organisaties zoals UMC of enkele topklinische ziekenhuizen en GGZ-instellingen.

Het goed naleven van de code wekt vertrouwen. Het geeft mij alle reden om de sector een kans te geven. We kiezen er toch ook voor dat men zelf verantwoordelijkheid neemt en zelf reguleert. Dit wil ik graag belonen. Daarbij ligt de uitvoering van de zorg bij private instellingen die, door onder meer de wijze van (output)financiering, selectieve inkoop door verzekeraars, prestatiebekostiging en dergelijke, op steeds grotere afstand van de overheid zijn komen te staan.

Medisch specialisten zullen geen bestuursfuncties meer willen bekleden vanwege ontoereikende beloning

Het invoeren van regime 1 met daarbij de beperktere ruimte voor de hoogste bezoldigingsniveaus zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat medici op dat niveau niet meer beschikbaar zijn voor bestuurdersfuncties. Een «geneesheer-directeur» zal dan bijvoorbeeld niet eenvoudig aan te trekken zijn uit het bestand medisch specialisten waarvan de bezoldiging niet genormeerd wordt. Het betekent ook dat uitwisseling met bestuurders uit de particuliere sector vrijwel niet meer voor zal komen.

Weerstand versterkt

Met deze uitbreiding van de wettelijke regeling gaat deze gelden voor een sector die steeds meer als particuliere sector functioneert. Dat maakt de regeling juridisch steeds kwetsbaarder. Het inruilen van een code met steun voor de sector voor regime 1, zal de weerstand alleen maar versterken.

Stap achteruit

Tot slot acht ik het verplaatsen van de zorgsector van regime 2 naar regime 1, een stap achteruit voor een afdoende normering van bezoldiging in de zorg. Met de zorg onder het tweede regime wordt de BBZ namelijk omgezet in een ministeriële regeling binnen de kaders van het wetsvoorstel WNT. Bezoldigingen boven het voor de individuele instelling geldende maximum zullen worden teruggevorderd. Het tweede regime (sectorale bezoldigingsnorm) is dan ook niet vrijblijvend. Integendeel, het is op punten zelfs strenger dan het bezoldigingsmaximum van regime 1. De sectorale code is immers een absoluut plafond waarvan niet kan worden afgeweken. In regime 1 daarentegen kan op individuele basis nog een uitzondering op de maximumnorm gegeven worden.

Abstracte prognose over kosten

Het CDA-Kamerlid Koopmans vroeg naar een eventueel besparingsverlies bij het verschuiven van de zorgsector naar regime 1. In overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan ik antwoorden dat het niet ondenkbaar is dat de zorgsector, wanneer zij gedwongen wordt haar eigen breed gedragen code te vervangen voor het door de overheid opgelegde bezoldigingsmaximum ad 130% van het huidige ministers-salaris, zal proberen de uiterste grenzen van die overheidsregels op te zoeken. Dat zou kunnen leiden tot een zo hoog mogelijke inschaling, dus in de buurt van of op de WNT-norm. Die gedragseffecten zijn echter onvoorspelbaar. Voor het geval de Kamer de zorg onder regime 1 brengt, kan ik u daarom alleen een zeer tentatieve berekening geven.

Deze is als volgt: in 2009 hadden alle zorgbestuurders gemiddeld een bruto-inkomen van € 136 500. Dat bruto-inkomen in de WNT-norm bedraagt nu € 187 340. Gesteld dat de aanzuigende werking richting het WNT-plafond er toe leidt dat de gemiddelde loonsom stijgt tot 162 000 (i.c. naar halverwege € 136 500 en € 187 340) dan leidt dit tot een gemiddelde loonstijging van € 25 500.

Wanneer wordt uitgegaan van zo'n 1 100 bestuurders genereert dat macromeerkosten in de hoogte van ongeveer € 28 miljoen.

Ik wil hierbij wel aangeven dat de WNT niet primair een kostenbesparend motief heeft. De WNT beoogt met name dat bestuurders in de publieke en de semipublieke sector een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau hebben, waardoor dat meer in verhouding komt met de beloning van de overige medewerkers in die sectoren. Echter gezien de opgave waar de zorgsector al voor staat is het onwenselijk mechanismen in te bouwen die potentieel kostenopdrijvend werken en de opgave tot kostenbeheersing verstoren.

Sanquin

VVD-Kamerlid Van den Burg vroeg of het mogelijk is de bezoldiging van de bestuurders van bloedbank Sanquin binnen regime 2 te houden en dus binnen de BBZ maar daar toch het bezoldigingsmaximum als maximum voor te hanteren.

Het kabinet heeft met het wetsvoorstel ingezet op een gecombineerde strategie. Het bereiken van een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau in de publieke en de semipublieke sector is de primaire doelstelling. Die kan echter alleen worden gerealiseerd indien de wet uiteindelijk ook stand houdt. Daarom is ook de doelstelling gekozen om juridische procedures erover zoveel mogelijk te vermijden. In mijn tweede termijn heb ik daarom herhaaldelijk gewezen op het risico dat het streven om het wetsvoorstel naar een strengere aanpak te amenderen, er uiteindelijk toe kan leiden dat er géén wettelijk instrument meer is omdat dit door een rechterlijke uitspraak is gediskwalificeerd.

Zo'n individuele behandeling per instelling in de zorg (i.c. Sanquin) van de indeling in een beloningsregime en daarbinnen nog eens extra afgetopt zoals nu gevraagd en op dit tijdstip in de kamerbehandeling, zou afbreuk doen aan de consistentheid van de toepassing van de wet. Dit klemmt in dit geval temeer gezien de correspondentie hierover met zowel de Kamer als met Sanquin. Daarin is, onweersproken, de hantering vastgelegd van de BBZ bij Sanquin.

Zorgverzekeraars

PVV-Kamerlid Gerbrands heeft voorgesteld de zorgverzekeraars van regime 3 (enkel openbaarmaking) naar regime 2 (beloningscode) te plaatsen. Dezelfde argumenten die ik hiervoor gehanteerd heb gaan ook op voor de indeling van de zorgverzekeraars. Die zijn door het kabinet bewust in het regime van de openbaarmaking geplaatst met het oog om het wetsvoorstel een maximale kans van slagen mee te geven. In deze casus geldt namelijk nog een aanvullend juridisch probleem dat ik in mijn tweede termijn onder uw aandacht heb gebracht. Het Europees recht verzet zich tegen een dergelijke maatregel. De Europese Schaderichtlijnen voor het verzekeringsbedrijf (die in 2009 zijn samengevoegd in de Richtlijn betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvency II¹)) zijn vastgesteld ter bevordering van de interne markt. Doel van de richtlijn is om een *level playing field* te organiseren voor verzekeringsbedrijven in de EU. In deze richtlijn staan de verplichtingen die lidstaten aan verzekeraars mogen opleggen limitatief opgesomd. Het gaat daarbij onder meer over zaken als vergunningverlening en governance.

De richtlijn biedt lidstaten geen mogelijkheid om de inkomens van bestuurders vast te stellen, omdat dit tot een verstoring van het *level playing field* zou leiden. Immers, Nederlandse verzekeraars kunnen bestuurders dan minder salaris bieden dan hun buitenlandse concurrenten.

Motie Kinderopvang

Het PvdA-Kamerlid Heijnen heeft een motie ingediend waarmee hij de regering verzoekt te onderzoeken op welke wijze de topinkomens in de sector kinderopvang zoveel mogelijk worden genormeerd in overeenstemming met de WNT

Zoals ik tijdens het overleg met uw Kamer heb toegelicht is de kinderopvangsector een marktsector. Er is namelijk concurrentie in de sector, hetgeen een contra-indicatie is om de kinderopvang tot de semipublieke sector te rekenen. In die zin zijn de bestuurders uit de verschillende sectoren minder goed te vergelijken met die in de sector Onderwijs. De minister van SZW is daarom niet voornemens om de mogelijkheden te onderzoeken van het normeren van salarissen van bestuurders in de kinderopvang. De Beroepsvereniging Directeuren Kinderopvang (bdKO) heeft een adviesregeling arbeidsvoorwaarden voor raden van bestuur/directies van organisaties voor kinderopvang. Wel zal de minister van SZW in gesprekken met de branche het belang van deze adviesregeling benadrukken.

Leden van toezichthoudende organen

Met betrekking tot de bezoldiging van leden van toezichthoudende organen heeft de heer Heijnen op stuk nr. 39 een nieuw amendement ingediend, waarin geheel tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren tegen zijn oude amendement op nr. 15, die ik in de eerste termijn van het debat naar voren heb gebracht. Het amendement nr. 33, ter vervanging van dat op stuk nr. 15, blijf ik ontraden.

Bij nr. 39 (kan-bepaling) laat ik het oordeel aan de Kamer.

Interim-managers

De leden Koopmans en Gerbrands hebben een amendement voorgesteld, waarbij de termijn waarna onderhavig voorstel van wet van toepassing wordt op topfunctionarissen die niet via aanstelling of arbeidsovereen-

¹ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009.

komst werkzaak zijn (bv. interim-managers, of personen met een management-BV) wordt verkort van twaalf maanden naar zes maanden. Ik heb u aangegeven dat deze periode op zich te kort is. Maar indien deze gecombineerd zou worden tot ontheffing meen ik dat het werkbaar is. Ik geef u dan ook in overweging het amendement uit te breiden met een ontheffingsmogelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit om te voorkomen dat interim-managers waarvoor de termijn van zes maanden net iets te kort blijkt moeten worden ontslagen en vervangen door een nieuwe persoon dan wel de huidige interim-manager in vaste dienst te moeten nemen tegen hoge kosten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner