

Vergaderjaar 2012–2013

32 600

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

H

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2012

1. Algemeen

Met bijzondere belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties die een inbreng in het verslag hebben gehad. Ik begrijp dat de aanvankelijke bedenkingen en zelfs zorgen die de VVD-fractie had tegen het voorliggende voorstel met de memorie van antwoord niet zijn weggenomen en dat de VVD-fractie door de memorie van antwoord zelfs in haar bedenkingen is bevestigd. Uit de inbreng van de fracties van PvdA, CDA en SP in het verslag leid ik een positieve grondhouding af ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel. Ik ben daarbij verheugd dat leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie in het verslag expliciet hun steun betuigen ten aanzien van de door mij in de memorie van antwoord aangekondigde reparatiewetgeving, in het vervolg van deze nota «Aanpassingswet» genoemd.

Voorts ben ik de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij de behandeling van dit wetsvoorstel na het uitbrengen van de memorie van antwoord ter hand heeft genomen. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, is het streven dat dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, per 1 januari 2013 in werking zal treden. Aangezien ik de nota naar aanleiding van het verslag binnen de door uw commissie gestelde termijn uitbreng, ga ik er vanuit dat de plenaire behandeling op 30 oktober 2012 zal plaatsvinden. Indien de stemming in de week daarop plaats vindt en uw Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, zal er nog voldoende tijd bestaan om tot implementatie van de wet over te gaan.

Ik ben de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge College van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin te meer erkentelijk voor deze voortvarendheid, omdat het de mogelijkheid biedt een wetgevingsproces af te ronden dat gerekend vanaf de eerste adviezen van de commissie-Dijkstal vanaf 2004 een ruime periode heeft beslagen. Die ruime periode is ook bepaald niet zonder reden. Met het voorliggende

wetsvoorstel wordt een regeling getroffen met een voor de Nederlandse verhoudingen bijzondere normering van inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Het bijzondere karakter van de regeling is ook een goede rechtvaardiging dat de afgelopen jaren zo grondig te werk is gegaan: in de aanloop naar het wetsvoorstel, het wetgevingstraject zelf, met als een bijzonderheid het verzoek van uw Kamer aan de Afdeling advisering van de Raad van State tot voorlichting over met name de wijzigingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn aangebracht. In de memorie van antwoord heb ik niet willen verhelten dat naar mijn oordeel op enkele wijzigingen die door de Tweede Kamer zijn aangebracht andere afwegingen goed voorstelbaar waren geweest. En waarbij ik ook aanleiding heb gezien op twee van die wijzigingen aanpassingen aan te kondigen, overigens met instandhouding van de intenties van de betreffende wijzigingen.

De bedenkingen, vragen en bemerkingen van de leden van de fractie van de VVD beschouw ik dan ook vooral als de weerspiegeling van het uitvoerige en grondige debat dat niet alleen in het kader van het wetgevingstraject wordt gevoerd, maar zeker ook van het bredere, maatschappelijke debat in de samenleving over topinkomens, met name van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector. In dit bredere debat groeit de aandacht voor voorbeelden van topinkomens in verschillende semi-publieke sectoren die normen zoals op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) of van gedragscodes fors overschrijden. De maatschappelijke reactie die hiervan het gevolg is, werpt een schaduw over de betreffende sectoren, die groter is dan alleen het vraagstuk van de topinkomens zelf. Het is dringend gewenst om negatieve discussies over topinkomens, en met name excessieve topinkomens, een halt toe te roepen. De aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel is hiertoe een betekenisvolle stap.

Met de erkenning van de nuances, zoals ik die reeds in de memorie van antwoord heb benoemd, en gegeven de noodzaak van een evenwichtig wettelijk kader, heb ik de overtuiging dat het wetsvoorstel het adequate antwoord van de wetgever is op de brede maatschappelijke discussie zoals nu wordt gevoerd. Daarbij moeten we ons tegelijkertijd realiseren, dat een systeem van normering dat nog niet is beproefd bedenkingen als die van de leden van de VVD-fractie kan geven. Naar mijn mening is het van groot belang, dat het wetsvoorstel op een breed draagvlak mag rekenen: niet alleen in de samenleving, maar ook in uw Kamer. Met deze nota naar aanleiding van het verslag wil ik eventuele ongerustheid of twijfel bij de leden van de fractie van de VVD wegnemen. De samenleving, en zeker de sectoren die onder de werking van het wetsvoorstel vallen, verdient het dat op basis van dit wetsvoorstel een evenwichtig, verantwoord en gedragen stelsel van bezoldiging van topinkomens in de publieke en semipublieke sector tot stand wordt gebracht.

Balans in het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dan dat het thans in deze Kamer voorliggende voorstel de zorgvuldige balans van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel mist. Deelt de minister deze constatering? Deze leden zijn van oordeel dat inhoud, reikwijdte en effect in dit voorstel zodanig zijn aangescherpt dat de vraag over de proportionaliteit in relatie tot het (beoogde) algemeen belang zich opnieuw laat stellen.

In reactie op deze vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, is de amendering in de Tweede Kamer voor de regering aanleiding om een

Aanpassingswet in voorbereiding te nemen op het punt van de Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's) en de gesubsidieerde instellingen. Vooraf merk ik daarbij op dat ik zeker kan instemmen met de achtergrond en geest van de betreffende amendementen-Heijnen¹ en Koopmans/Van der Burg² over deze onderwerpen. Dat de bezoldigingen ook bij de ANBI's gematigd zijn, acht ik van groot belang, terwijl, zoals ik in de memorie van antwoord heb opgemerkt, onderhavig wetsvoorstel ten onrechte geen algemene regeling bevat over gesubsidieerde instellingen. Het amendement Koopmans / Van der Burg is daarom een herstel van een omissie.

Wat de Aanpassingswet betreft ga ik eerst in op de voorgenomen wijziging ten aanzien van de ANBI's. De reeds bestaande wettelijke regeling ten aanzien van beloningen bij ANBI's, het gevolgde beloningsbeleid binnen deze sector en de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en transparantie acht de regering toereikend en proportioneel als instrument voor de beoordeling van de hoogte van de bezoldigingen voor bestuurders van ANBI's in de private sector. Samen met het feit dat de ANBI's als zodanig volgens de criteria van de commissie-Dijkstal niet tot de semi-publieke sector gerekend kunnen worden en de problematiek van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, acht de regering het noodzakelijk om de ANBI's uit de WNT te halen. Hierbij voelt de regering zich gesteund door de Afdeling advisering van de Raad van State, die immers in haar voorlichting ook wees op de ongewenste consequenties van de uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Dan de effecten van het amendement Koopmans/Van der Burg op gesubsidieerde instellingen. De wettelijke vereisten zijn een onevenredige last voor kleine subsidieontvangers, niet alleen administratief maar ook financieel (een forse stijging van de kosten van het opstellen en laten goedkeuren van het jaardocument). Bovendien is sprake van onnodige extra werkzaamheden voor de handhavers en toezichthouders. Ik ben van mening dat voor deze instellingen niet langer wordt voldaan aan het proportionaliteitsvereiste: Daarom acht ik, zoals uiteengezet in de memorie van antwoord, voor gesubsidieerde instellingen een drempelbedrag en een meerjarencriterium gewenst.

Na aanpassing van het wetsvoorstel op het punt van de ANBI's en gesubsidieerde instellingen is naar mijn oordeel sprake van een afgewogen geheel. Ik deel daarom niet de constatering van de leden van de VVD-fractie. Weliswaar is door de amendering wijziging aangebracht in het op zorgverleners en ziektekostenverzekeraars toepasselijke regime. Beide sectoren waren echter reeds opgenomen in het wetsvoorstel zoals ingediend bij de Tweede Kamer. Ik heb na ampele overweging en overleg met de collega-bewindslieden geen doorslaggevende bezwaren tegen deze wijziging van regime gevonden, al gaf de regering zelf de voorkeur aan een andere indeling. Deze wijzigingen vormen op zichzelf geen aanleiding om op dit punt de vraag van de proportionaliteit in relatie tot het (beoogde) algemeen belang opnieuw te stellen.

2. Achtergrond, doel en strekking van het wetsvoorstel

Urgentie van wettelijke normering / generiek stelsel

De leden van de VVD-fractie hebben in hun inbreng voor het voorlopig verslag vraagtekens geplaatst bij de urgentie om – in het vervolg op de WOPT – nu al via wetgeving (waarvan de strekking volgens de memorie van antwoord (pagina 8) een stuk verder gaat dan de WOPT) de bezoldiging van topfunctionarissen te normeren. Temeer omdat blijkt evaluaties de effecten van de WOPT grotendeels positief zijn, hetgeen

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

² Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 29.

overigens door de regering wordt bestreden. Als extra argument stelt de regering:

«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.....etc.»

In hun afweging met betrekking tot de proportionaliteit van voorliggend wetsvoorstel vinden de aan het woord zijnde leden dit een weinig overtuigend en vertrouwenwekkend argument. Waaraan denkt de regering en op welke wijze denkt de regering dan te handelen?

De memorie van antwoord vervolgt:

«(...) en is bijvoorbeeld bij dan te nemen maatregelen geen sprake van de overgangsrechtelijke problematiek inzake het respecteren van bestaande afspraken.» (pagina 2)

Hoe moeten de leden van de VVD-fractie deze passage duiden?

De passage uit de memorie van antwoord waaruit de leden van de VVD-fractie citeren heeft betrekking op de keuze voor een generiek stelsel en ziet niet op de keuze om bij wet een bezoldigingsnorm vast te leggen. De keuze om bij wet een bezoldigingsnorm te stellen, ging vooraf aan de keuze om, als een wettelijke regeling wordt getroffen, deze generiek te laten gelden. Met de geciteerde passage wordt duidelijk gemaakt dat, naast andere voordelen van een generieke regeling, een dergelijke regeling preventief werkt voor sectoren waar nog geen sprake is van excessieve bezoldiging. Indien ten aanzien van een sector pas tot wetgeving zou worden overgegaan als de inkomens in een sector te snel stijgen, zouden, gelet op het in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol van de EVRM noodzakelijke overgangsrecht, de dan reeds overeengekomen inkomens moeten worden gerespecteerd.

Nu met het kabinetsstandpunt over het advies Normeren en waarderen van de commissie Dijkstal al wel duidelijk is, wat in een dergelijk geval de norm zou moeten zijn, is het efficiënt om die norm gelijktijdig van toepassing te verklaren voor alle sectoren, ook voor de sectoren waar nog geen sprake is van bovenmatige beloningen. Het voorstel van wet biedt daarbij voor de verantwoordelijke minister de mogelijkheid om voor onderdelen van de semipublieke sector lagere normen vast te stellen en deze te verdelen in klassen. De minister kan van deze mogelijkheid gebruik maken, indien zou blijken dat in een sector waar het bezoldigingsmaximum niet wordt overschreden, een tendens ontstaat om naar dat maximum toe te groeien.

Overigens merk ik op, dat uit de evaluatie van de commissie-Dijkstal blijkt dat de WOPT aan zijn doelstelling beantwoordt, maar dat op onderdelen verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het primaire doel was: realisering van openheid over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Als nevendoelestelling gold het stimuleren van het publieke debat over topinkomens. Dat deze doelen zijn gerealiseerd, is nog geen reden om niet met onderhavig wetsvoorstel overeenkomstig het eerdere advies van dezelfde commissie-Dijkstal te komen tot een heldere, redelijke normstelling. Die geeft houvast aan degenen die gevolg willen geven aan het redelijke streven naar een voor alle instellingen kenbare bovengrens van bezoldigingen.

3. Reikwijdte van de normering

Betrokkenheid werknemersorganisaties

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de passage in de memorie van antwoord waarin op pagina 14 wordt gesteld dat de regering overleg met de werknemersorganisaties over de sectorale bezoldigingsnorm niet opportuun acht, omdat topfunctionarissen in het algemeen buiten de cao vallen. Op pagina 16 staat evenwel:

«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.»

Zegt de regering daarmee dat in de sectoren waar wel cao's over topfunctionarissen worden afgesloten, overleg met de werknemersorganisaties over de sectorale norm wel voor de hand ligt? En is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat er van de beloning van topfunctionarissen in een bepaalde sector invloed kan uitgaan op de onderhandelingen over de cao, ook al valt in die sector de beloning van topfunctionarissen buiten de cao? En ligt het dan niet voor de hand dat de minister voorafgaande aan de vaststelling van de ministeriële regeling met betrekking tot het sectorale beloningsmaximum ook kennis neemt van de opinie hierover van de werknemersorganisaties?

Anders dan de aan het woord zijnde leden kennelijk menen, volgt uit de aangehaalde passage op pagina 16 van de memorie van antwoord niet dat de regering van oordeel is dat overleg met werknemersorganisaties voor de hand ligt als op de topfunctionarissen een cao van toepassing is. De passage op pagina 16 maakt onderdeel uit van een antwoord op de vraag waarom het voorstel van wet alleen ziet op topfunctionarissen en niet op alle werknemers in de publieke en semipublieke sector. Een van de antwoorden op die vraag is dat toepassing van het wetsvoorstel op alle werknemers een onaanvaardbare inbreuk zou zijn op het overleg tussen sociale partners.

Op pagina 14 van de memorie van antwoord is aangegeven dat bij vaststelling van de sectornorm van artikel 3.6, evenals bij het verlaagd plafond van artikel 2.9, overleg met werknemersorganisaties minder voor de hand ligt. Wel is voor een op grond van de artikelen 3.6 en 2.9 te bepalen norm de verhouding met de bezoldiging van het overige personeel binnen de betreffende rechtspersonen of instellingen relevant. Op deze wijze houdt de betrokken minister in de besluitvorming over de maximale bezoldiging – op indirecte wijze – rekening met de bezoldiging van het overig personeel. Voorts is het zo dat de wet zich richt op de werkgevers van de topfunctionarissen. Ook daarom is het logisch dat de sectorale norm juist met hen wordt besproken.

Onderwijskoepels

De leden van de PvdA-fractie wijzen op pagina 13 van de memorie van antwoord waarin wordt gesteld dat ten aanzien van de onderwijskoepels een afwijkende argumentatie is gevolgd waardoor deze toch in een bijlage zijn opgenomen. Die afwijkende argumentatie is gelegen in het Regeerakkoord. Onderwijskoepels zijn weliswaar niet semipubliek, maar vallen toch onder het wetsvoorstel, omdat de onderwijsinstellingen volgens dat Regeerakkoord worden gekort teneinde hun bijdrage aan adviesraden en instituten (waaronder hun werkgeversvereniging) te verminderen. Dat is inderdaad een bijzondere, afwijkende redenering. Is het niet beter de argumenten op basis waarvan instellingen onder dit wetsvoorstel worden

gebracht uitsluitend te zoeken binnen het door de commissie-Dijkstal geschetste beoordelingskader?

Het kabinet heeft, gelet op het regeerakkoord, voor de onderwijskoepels een regeling willen treffen die naar zijn aard het best in onderhavig wetsvoorstel paste. Dit wordt ingegeven door het feit dat de inkomsten van deze koepelorganisaties voor het grootste deel bestaan uit contributies van de onderwijsinstellingen. Op grond hiervan vindt de regering het in dit geval geoorloofd om – mede gezien de taakstelling die aan deze koepels in het regeerakkoord is neergelegd – deze organisaties met een afwijkende argumentatie onder het wetsvoorstel te brengen.

Mitigerende werking normering op overige bezoldigingen

Het is volgens de memorie van antwoord niet uit te sluiten dat personen die geen topfunctionarissen zijn méér verdienen dan de topfunctionarissen in de betreffende organisatie, vanwege marktwaarde, bijzonder talent of kennis. Maar, zo stelt de memorie van antwoord (pagina 15):

«De verwachting is echter dat een mitigerende werking zal uitgaan van het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen op het salaris van ondergeschikten, in die zin dat de salarissen van de topfunctionarissen de top zullen vormen van het inkomensgebouw.»

Acht de regering dat effect ook wenselijk? En wat is de regering voornemens te doen om dat effect te bevorderen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De doelstelling van het wetsvoorstel ligt in het komen tot maatschappelijk aanvaardbare bezoldigingen. Nevendoelstelling daarbij is het verantwoord omgaan met publieke, of publiek bestemde middelen in de publieke en semipublieke sector. In die zin is de eventuele mitigerende werking die de normering van de salarissen van topfunctionarissen op andere salarissen kan hebben, zeker geen ongewenst effect. Het is evenwel aan de topfunctionarissen zelf om ondergeschikten hoger te belonen dan zichzelf indien daar goede redenen voor zijn. Zoals genoemd kan het gaan om specialistische kennis, een buitengewoon talent of een bepaalde (internationale) marktwaarde. Het is aannemelijk dat de beloning van dergelijke ondergeschikten niet in exorbitante mate de beloning van de topfunctionarissen overstijgt. Door de publicatie- en motiveringsplicht die het wetsvoorstel in artikel 4.2 oplegt ten aanzien van (ondergeschikte) werknemers met een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum – waar eveneens een mitigerend effect vanuit kan gaan – zal mede in het publieke debat duidelijk worden wat als aanvaardbaar kan gelden. De regering heeft overigens geen andere voornemens om maatregelen te treffen om salarissen voor personeel onder de top te matigen.

Evaluatie effecten wetsvoorstel

De leden van de PvdA fractie stellen voorts aan de orde dat in de memorie van antwoord een evaluatie wordt toegezegd naar de effecten van dit wetsvoorstel op de kwaliteit van de topfunctionarissen bij de zorgverzekeraars en de zorginstellingen. Daarbij wordt opgemerkt (pagina 21) dat het van belang is om goede nota te nemen van wat topfunctionarissen in de zorg of elders in aanverwante branches zouden kunnen ontvangen. Kan de regering duidelijk maken waarom dat van belang is? Geldt niet in het algemeen dat topfunctionarissen buiten de (semi)publieke sector vaak (veel) meer kunnen verdienen dan in de (semi)publieke sector? Is nu juist niet een belangrijke reden voor de indiening van dit wetsvoorstel gelegen

in het streven de beloning van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector te matigen en het salaris van een minister als uitgangspunt te nemen voor de maximale beloning? Zou genoemde evaluatie zich niet moeten beperken tot mogelijke effecten op de kwaliteit van topfunctionarissen, ongeacht de mogelijkheid van topfunctionarissen om buiten de (semi)publieke sector meer te verdienen? Dat laatste geldt immers ook voor andere sectoren dan de zorg. Worden die andere sectoren ook meegenomen in de evaluatie?

De in de memorie van antwoord gemaakte opmerking over het goed nota nemen van wat functionarissen elders in de zorg of daarbuiten kunnen verdienen, is gemaakt in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel. De opmerking maakte onderdeel uit van mijn betoog dat die implementatie zo veel mogelijk in overleg met de sector zou moeten geschieden. Als gevolg van de aanvaarde amendementen zal de bezoldiging in de zorgsector bij sommige functies lager zijn dan aanvankelijk door de regering was beoogd. Deze verlaging was voor de leden van de D66-fractie aanleiding om in het voorlopig verslag vragen te stellen over de kwaliteit in de zorg. In de memorie van antwoord heb ik uitgesproken dat ik geen rechtstreeks verband zie tussen die kwaliteit en de verlaging van het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de zorg. Er zijn echter omstandigheden denkbaar, waarbij een uitzondering op het geldende bezoldigingsmaximum noodzakelijk is. In dat geval zullen de ministers van VWS en BZK hiervoor op grond van artikel 2.4 toestemming moeten geven. Concrete gevallen zijn thans niet aan de orde, maar de toepassing van artikel 2.4 is naar zijn aard moeilijk in criteria te vatten. De toegezegde evaluatie had betrekking op de wijze waarop en met welke criteria (in de zorg) gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheid om op grond van artikel 2.4 om in een individueel geval een hogere beloning toe te staan. Daarnaast kan de afstand tussen de bezoldiging in de semipublieke sector en de markt zodanig zijn dat kandidaat-topfunctionarissen niet beschikbaar zijn voor de semipublieke sector. Dit mogelijk gedragseffect zou in theorie kunnen leiden tot het niet kunnen vervullen van functies in de zorg. Deze gevolgen zijn zodanig van aard dat die beschikbaarheid en functievervulling moeten worden gemonitord. Daarom acht ik het verstandig om ook dit punt mee te nemen bij de evaluatie.

Verhouding regime zorgverzekeraars t.o.v. Europees recht

Wat de toepasselijkheid van het wetsvoorstel op de zorgverzekeraars betreft, constateren de leden van de CDA-fractie dat naast de vraag of de Europese richtlijnen voor Solvency II zich wel of niet verdragen met een bezoldigingsmaximum – de regering beantwoordt deze vraag nu positief en constateert dat de Raad van State de stelling van de regering niet weerspreekt – de vraag aan de orde is gesteld hoe een en ander zich verhoudt tot een in voorbereiding zijnde Europese verordening voor het (zorg)verzekeringswezen. Kan de regering op dit laatste punt haar visie geven? Is bij de beantwoording van deze vraag ook relevant dat het hier gaat om een sectorale norm en niet om een wettelijk gedefinieerd bezoldigingsmaximum? Deze mogelijkheid zorgt er immers voor dat met bijzondere omstandigheden rekening gehouden kan worden.

Het huidige Europeesrechtelijke kader met betrekking tot het organiseren van een «level playing field» voor de verzekeringssector in Europa wordt thans gevormd door de Schaderichtlijnen voor het verzekeringsbedrijf. Deze richtlijnen zijn samengevoegd in de richtlijn Solvency II. Het wetsvoorstel tot implementatie van Solvency II is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer.¹ De datum van inwerkingtreding van de richtlijn Solvency II is gepland op 1 november 2012, maar deze datum zal

¹ Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II Kamerstukker II, 33 273.

naar verwachting nog wijzigen door het voorstel voor een richtlijn Omnibus II, waarover thans in Brussel wordt onderhandeld. Dit Omnibus II-voorstel bevat een aantal overgangsbepalingen met betrekking tot Solvency II. Voor het overige is voor zover mij bekend geen Europese wetgeving op het terrein van het verzekeringswezen in voorbereiding. Het voordeel van het regime van de sectorale norm ten opzichte van het bezoldigingsmaximum is inderdaad dat het de minister de mogelijkheid geeft om maatwerk te leveren.

Begrippen «bezoldiging» en «beloning»

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd wat er nu precies onder «inkomen» moet worden verstaan en wat hier wel of niet bij moet worden meegeteld. Graag krijgen deze leden hierop een nadere toelichting. Zo bestaat bij de leden van de SP-fractie de indruk dat een auto van de zaak niet wordt meegeteld. Klopt dit, en zo ja, waarom is hiervoor gekozen? In hoeverre worden extra bedongen vrije dagen meegeteld? En welke eventuele toeslagen vallen wel en niet onder het inkomen?

Het wetsvoorstel gebruikt de termen bezoldiging en beloning. Voor de definitie van bezoldiging is aangesloten bij het Burgerlijk Wetboek, zij het met enige nuancering. Onder bezoldiging wordt in dit wetsvoorstel verstaan de som van de beloning, het verplichte werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies, de belastbare vaste en variabele vergoedingen en de beloningen betaalbaar op termijn (artikel 1.1, onder e). Onder beloning wordt verstaan de som van de periodiek betaalde beloningen en de winstdelingen en bonusbetalingen, met uitzondering van het verplichte werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies en met uitzondering van belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen (artikel 1.1, onder f). In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2010/11 32 600 nr. 3, pagina's 23–27) is vermeld wat onder periodiek betaalde beloningen wordt verstaan. Uit de daar opgenomen opsomming blijkt dat – indien van toepassing – de auto wordt meegeteld als beloningscomponent. Een ter beschikking gestelde auto wordt beschouwd als beloning in natura, die wordt gewaardeerd overeenkomstig de fiscale bijtelling.

Doorbetalen tijdens vakantie worden eveneens onder periodiek betaalde beloningen en daarmee onder het begrip «bezoldiging» geschaard. Bij extra bedongen vrije dagen wordt de beloning in principe niet verhoogd. Deze doorbetalingen worden dus wel als beloning aangemerkt, maar er is geen sprake van een verhoging van de beloning.

Periodieke toelagen ten slotte vallen eveneens onder periodiek betaalde beloningen en dus ook onder het begrip bezoldiging. Alleen (onbelaste) onkostenvergoedingen die met declaraties moeten worden verantwoord vallen niet onder het begrip periodiek betaalde beloningen. Variabele of incidentele toelagen zijn echter in beginsel verboden door de bij amendement ingevoegde artikelen 2.11 en 3.8. Uitzondering vormen de in het plenair debat in de Tweede Kamer genoemde eenmalige mobiliteits-toeslag, de eenmalige bindingspremie en de gratificaties bij een ambtsjubileum. Via het thans in voorbereiding zijnde Uitvoeringsbesluit WNT wordt geregeld dat deze worden toegestaan, maar zij vallen wel onder het begrip beloning en dus ook onder het begrip bezoldiging.

4. Overgangsrecht en artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Belang van wetsvoorstel

In de memorie van antwoord bevestigt de regering dat met het wetsvoorstel een uitzondering wordt gemaakt op de uitgangspunten van de loonvorming in ons land, die in principe een zaak is voor sociale partners. De uitzondering betreft geen sectoren in zijn geheel, maar slechts hun topmanagement. Het maken van een dergelijke – naar de mening van de leden van de VVD-fractie ingrijpende – uitzondering is volgens die leden alleen gerechtvaardigd bij een evident algemeen belang. In de memorie van antwoord stelt de regering dat dit wetsvoorstel voldoet aan de criteria van artikel 1, Eerste Protocol van het EVRM (pagina 24):

«Er is namelijk geen sprake van een maatregel die evident niet in het algemeen belang is.»

En over de door de leden van de VVD-fractie bedoelde amendementen:

«Er is immers geen sprake van amendementen die evident niet in het algemeen belang zijn.»

Dat het wetsvoorstel en de amendementen niet evident in strijd zijn met het algemeen belang juichen de leden van de VVD-fractie toe, maar door deze beantwoording is het deze leden nog steeds niet duidelijk welk concreet algemeen belang dan wel door dit voorstel wordt gediend dat niet al via de WOPT of verscherping van financieringsvoorwaarden kan worden bereikt. De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een toelichting van de regering.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie stel ik vast dat de afgelopen jaren de aandacht voor de hoogte van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector is toegenomen. Dit geldt niet alleen in het maatschappelijk debat en de media, maar ook in de Tweede Kamer. De WOPT heeft als doelstelling de inzichtelijkheid van salarissen voor het publiek en het stimuleren van het openbare debat daarover. Bedoelde wet biedt echter geen wettelijk instrumentarium waarmee daadwerkelijk wordt belet dat excessieve bezoldigingen plaatsvinden. Uit onderzoek dat de commissie-Dijkstal heeft verricht naar de ontwikkeling van topinkomens in tien jaar is gebleken dat de topinkomens zich gemiddeld genomen niet excessief ontwikkelen, maar wel dat het aantal topfunctionarissen met een salaris dat uitstijgt boven dat van een minister jaarlijks toeneemt.¹ Ook heeft de commissie vastgesteld dat er zich incidenteel uitschieters voordoen en dat er bij enkele organisaties zeer hoge salarissen worden toegekend. De doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is om dergelijke excessieve bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector tegen te gaan. Het biedt een wettelijk instrumentarium waarmee de betaling van excessieve salarissen daadwerkelijk kan worden verhinderd: bezoldigingen boven het maximum dienen te worden terugbetaald en zo nodig kan de Minister het teveel betaalde invorderen. De te hoge inkomens van sommige topfunctionarissen tasten het draagvlak aan voor de collectieve voorzieningen die uit publieke middelen worden bekostigd. Dat kan worden voorkomen door dergelijke maatschappelijk onaanvaardbare inkomens niet langer toe te staan. Voorts moet worden bedacht dat binnen de betreffende semipublieke sectoren eveneens ongenoegen bestaat over sommige excessieve bezoldigingen. Zo beschouwd is het voor die sectoren eveneens van belang dat excessen effectief kunnen worden aangepakt. Gelet op al deze ontwikkelingen vormt dit wetsvoorstel een noodzakelijk sluitstuk op de

¹ Advies Gewopt en geworden. Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomen (Wopt), blz. 2. Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

openbaarmaking die reeds op grond van de WOPT plaatsvindt.

Verscherping van de financieringsvoorwaarden acht ik niet de aangevoerde weg om excessieve bezoldigingen tegen te gaan. In de eerste plaats niet omdat bij een verscherping van de bekostigingsvoorwaarden niet kan worden bereikt dat bezoldigingen boven het maximum door de topfunctionaris moeten worden terugbetaald, onderscheidenlijk dat deze als ultimum remedium door de Minister worden gevorderd. Indien via bekostigingsvoorwaarden invloed wordt uitgeoefend op de bezoldigingen van topfunctionarissen, kan uitsluitend de consequentie zijn dat een lagere bekostiging wordt toegekend. Daarnaast speelt een belangrijke rol dat niet bij elke instelling die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt sprake is van een bekostigingsrelatie met het Rijk en bovendien, als er wel een bekostigingsrelatie is, kan deze beperkt zijn. Dat een instelling inkomsten heeft uit publieke middelen is weliswaar een belangrijk criterium van de commissie-Dijkstal, maar slechts één van de vier criteria. Zo is bijvoorbeeld bij de woningcorporaties geen sprake van een bekostiging van rijkswege, terwijl de academische ziekenhuizen slechts voor een deel een rijksbijdrage ontvangen. Als niet of slechts beperkt sprake is van inkomsten uit publieke middelen is regulering via eventuele financieringsvoorwaarden niet mogelijk. Al met al meen ik dat dit wetsvoorstel dringend gewenst is omdat met dit wetsvoorstel een uitgebalanceerd geheel wordt gecreëerd om effectief in te grijpen tegen excessieve beloningen.

Afbouwperiode

De leden van de CDA-fractie danken de regering voor de uitvoerige beschouwing over het overgangsrecht en de vraag of de overgangstermijn van vier jaar en daarna een afbouwtermijn van drie jaar voldoen aan de eisen van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Daarbij nog de volgende vraag: wanneer de afbouwtermijn aan de orde is, geschiedt die afbouw dan direct op grond van de wet of moet de werkgever hier nog aan te pas komen?

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik melden dat als de afbouw aan de orde komt, de met de wet strijdige afspraken nietig zijn. De wet wijzigt de afspraken overeenkomstig de afbouwregeling. Dit volgt uit artikel 1.6, eerste lid, eerste volzin, van het wetsvoorstel. De werkgever hoeft er dus in principe niet aan te pas te komen: de afspraken wijzigen van rechtswege. Voor de duidelijkheid kunnen partijen hun afspraken aanpassen aan de wettelijke beperkingen, maar noodzakelijk is dit dus niet. De werkgever zal de betalingen overeenkomstig de afbouwregeling moeten aanpassen. Doet een werkgever dat niet, dan is de betaling voor zover deze de afbouw te boven gaat van rechtswege onverschuldigd betaald (artikel 1.6, eerste lid, tweede volzin). Een dergelijke betaling moet door de topfunctionaris worden terugbetaald of door de werkgever worden verrekend met latere betalingen. Als dat niet gebeurt, leidt dat uiteindelijk tot opeising van het onverschuldigde bedrag door de minister bij de topfunctionaris.

Geleidelijke afbouw

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de uitwerking van de overgangsregeling. Hoe denkt de regering dat de bepalingen die in het voorstel zijn opgenomen in de praktijk zullen uitwerken? Hoe wordt in drie jaar het gat gedicht met het maximum en in hoeverre is daarbij sprake van geleidelijke beperking van een eventueel topinkomen?

De hoofdregel van het overgangsrecht is dat bezoldigingsafspraken die vòòr het van toepassing worden van de WNT tot stand zijn gekomen gedurende vier jaar worden gerespecteerd. Te hoge bezoldigingen moeten daarna in een periode van drie jaar worden afgebouwd tot het toepasselijke bezoldigingsmaximum. De wijze waarop de jaarlijkse verlaging van de bezoldiging wordt berekend, is in artikel 7.3, achtste lid, opgenomen. Kort gezegd komt deze regeling er – met enige nuances – op neer dat het eerste jaar een kwart van het verschil wordt afgebouwd, het tweede jaar een derde deel van het verschil en het derde jaar de helft van het verschil tussen de bezoldiging en het voor die instelling geldende maximum.

5. Toezicht

Leden toezichthoudende organen

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het gestelde op pagina 29 van de memorie van antwoord dat er vanuit mag worden gegaan dat de maximale bezoldiging van leden van een toezichthoudend orgaan (5% van de voor die organisatie geldende maximale bezoldiging; 7,5% voor voorzitters) over het algemeen voldoende zal zijn om bekwame en deskundige commissarissen aan te trekken en te behouden. Waarop baseert de regering deze verwachting? Kan de regering daarbij ook ingaan op het mogelijk cumulerende effect van dit wetsvoorstel en de recentelijk doorgevoerde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 31 763 en 32 873), waarbij het aantal commissariaten dat iemand mag bekleden is gemaximeerd op vijf? Betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer iemand vijf commissariaten vervult in onder dit wetsvoorstel vallende instellingen voor een beloning van 5%, hij of zij hierdoor een inkomen heeft van ten hoogste 25% van de maximale bezoldiging? En betekent dat weer dat commissariaten alleen kunnen worden vervuld door mensen met een hoofdbaan waaruit zij voldoende andere inkomsten verkrijgen? Wat is het gevolg hiervan voor de beschikbaarheid van gekwalificeerde toezichthouders voor de (semi)publieke sector? Kan de regering specifiek ingaan op de mogelijke effecten van de cumulatie van de genoemde wetten (32 600 en 31 763/32 873) voor de beschikbaarheid van gekwalificeerde vrouwelijke toezichthouders, in het licht van de bepaling dat ten minste 30% van de zetels in een raad van commissarissen door vrouwen moeten worden bezet?

In reactie op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat de achtergrond bij de 5%- respectievelijk 7,5%-norm die geldt voor de bezoldiging van leden en voorzitters van toezichthoudende organen (leden en voorzitters van raden van commissarissen en leden van raden van toezicht) is dat een gemiddelde arbeidsduurfactor van ongeveer 0,05 (één twintigste) wordt verondersteld. De daarbij behorende maximumnorm mag als redelijk worden aangenomen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen uitzonderingen worden gesteld. Blijkens de toelichting bij dit onderdeel, dat bij amendement-Heijnen¹ in het wetsvoorstel is opgenomen, zullen de uitzonderingen worden bepaald op basis van complexiteit en tijdsbesteding.

Inmiddels is interdepartementaal een inventarisatie verricht of het gewenst is bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering te maken op de gestelde 5%- respectievelijk 7,5%-norm. De op de bezoldigingen van leden van toezichthoudende organen betrekking hebbende artikelen 2.2 en 3.2 voorzien in deze mogelijkheid. De inventarisatie heeft er toe geleid dat op dit moment uitsluitend ten aanzien van commissarissen bij De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten een uitzondering gewenst lijkt.

De met ingang van 1 januari 2013 in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op te nemen regeling betreffende het maximum aantal commissariaten,

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 33.

inclusief lidmaatschappen van raden van toezicht, geldt uitsluitend voor grotere vennootschappen en stichtingen. Een vennootschap of stichting voldoet niet aan het criterium «groot» als wordt voldaan aan twee van drie in artikel 2:397, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek opgenomen voorwaarden (activa minder dan € 17 500 000, netto-omzet minder dan € 35 000 000 en minder dan 250 werknemers). Dit betekent dat het maximum aantal commissariaten geen betrekking heeft op een groot aantal semipublieke instellingen.

Is een vennootschap of stichting «groot» zoals hiervoor aangegeven, dan geldt het maximum van vijf commissariaten. Hierdoor kunnen betrokkenen voldoende aandacht aan die functies besteden. Een maximumvergoeding kan mogelijk invloed hebben op de aantrekkelijkheid van de functie van lid van een toezichthoudend orgaan. Als een persoon uitsluitend bij grotere vennootschappen en stichtingen in de semipublieke sector als commissaris of lid van de raad van toezicht werkzaam is, dan krijgt deze inderdaad te maken met een maximum vergoeding. Daarbij merk ik op dat de functie van lid van de Raad van Commissarissen of lid van de Raad van Toezicht een nevenfunctie betreft. Ik zie geen consequenties van een samenloop van beide wetgevingstrajecten op de beschikbaarheid van gekwalificeerde vrouwelijke toezichthouders. Voor het maximum aantal commissariaten blijft gelden dat voorop staat dat men voldoende tijd moet hebben om deze uit te oefenen; daarin brengt het geslacht geen verandering.

6. Financiële gevolgen

Consequenties loongebouw / overleg met sociale partners

Op een desbetreffende vraag antwoordt de regering de leden van de VVD-fractie dat «van het voorstel een beperkt mitigerend effect op de uitgaven kan worden verwacht en als gevolg daarvan een beperking van de ontwikkeling van het loongebouw. Bij de centrale overheid zal onderhavig voorstel niet leiden tot een besparing (...). Voor de onderhavige 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 van de uitgaven van een publieke of semipublieke instelling. Tot grote besparingen zal onderhavig voorstel dan ook geen aanleiding geven.»

Zoals hiervoor al is opgemerkt, zal de werking van de wet ook consequenties hebben voor het midden en wellicht ook de onderkant van het (betreffende) loongebouw. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is in deze tijd van noodzakelijke matiging van (overheids)uitgaven een besparing op de uitgaven onderdeel van het algemeen belang. Dat het wetsvoorstel niet tot «grote besparingen» zal leiden, maakt de weging van het proportionaliteitsbeginsel voor deze leden nog moeilijker. In dit verband vragen deze leden de regering of zij over de consequenties die deze wet voor de betreffende loonstructuren zal hebben overleg heeft gevoerd met de sociale partners.

In antwoord hierop merk ik op dat het wetsvoorstel voor advies is voorgelegd aan diverse organisaties en instellingen, waaronder de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en diverse brancheorganisaties en dat het wetsvoorstel ook het eerste is van mijn ministerie dat via internet voor algemene reacties is voorgelegd aan het publiek. De SCO delen de zorg van het kabinet ten aanzien van de

topinkomens, zij het dat zij bezwaren hebben tegen een wet waarmee de overheid eenzijdig ingrijpt in de vrijheid van onderhandelen van sociale partners over de arbeidsvoorwaarden van werknemers. In hun advies gaan zij niet in op de consequenties van de wet voor de loonstructuur in het midden en de onderkant van het loongebouw. Ook hierover is overigens geen overleg geweest met de sociale partners.

7. Reparatiewetgeving

Amendementen

De leden van de VVD-fractie menen dat de juridische houdbaarheid van het voorstel alom als zeer kwetsbaar wordt beoordeeld. Was dit al het geval bij het door de regering bij de Tweede Kamer ingediende voorstel, door de amendering is de kwetsbare juridische balans in het thans voorliggende voorstel naar de mening van de leden van de VVD-fractie zodanig aangetast dat daarmee grote juridische risico's worden gelopen. De aan het woord zijnde leden verwijzen onder meer naar de (ver)plaatsing van zorgverleners van bijlage 3 naar bijlage 1 en van de zorgverzekeraars van bijlage 4 naar bijlage 3. Ook deze amendementen zijn door de regering ontraden. En hoewel de regering uiteraard het amendementsrecht van de Tweede Kamer respecteert, worden – zo lezen de leden van de VVD-fractie in de memorie van antwoord – deze wel betreurd. In twee andere gevallen, namelijk in het geval van de algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en de voor een gering bedrag gesubsidieerde instellingen, is de regering voornemens de negatieve gevolgen van deze amendementen «te herstellen» door middel van reparatiewetgeving. Heeft de regering overwogen om bij die «reparatie» ook de ongewenste effecten van overige amendementen te betrekken?

In reactie op deze vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat de regering niet heeft overwogen de gevolgen van andere amendementen bij de Aanpassingswet te betrekken. Naar mijn mening zijn de consequenties van de overige amendementen niet van dien aard, dat aanpassingswetgeving gewenst is. Ook hierbij voel ik mij gesteund door de Afdeling advisering van de Raad van State die in haar Voorlichting vooral inging op de consequenties van de verdere uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel naar de private sector en andere wijzigingen onbesproken liet. Hieruit leid ik af dat de Afdeling advisering geen overtuigende bezwaren ziet tegen deze amendementen. Voor de goede orde som ik hierbij de onderwerpen op van de amendementen op die door de Tweede Kamer zijn aanvaard. Dit betreft de wijziging van het op zorginstellingen en ziektekostenverzekeraars toepasselijke regime (amendement Gerbrands-Brinkman, Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 24), de maximering van de bezoldiging van leden en voorzitters van toezichhoudende organen op 5% onderscheidenlijk 7,5% (amendement Heijnen, Kamerstukken II 2011/12 32 600, nr. 33); het verkorten van de functieuitoefeningsduur van twaalf naar zes maanden om functieervulling anders dan op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling onder het bezoldigingsmaximum te brengen (amendement Koopmans/Gerbrands, Kamerstukken II 2011/12 32 600, nr. 35); het realiseren van de mogelijkheid om een forfaitaire omvang van de dienstbetrekking vast te stellen voor leden van toezichhoudende organen, in het geval dat voor hen de 5% respectievelijk 7,5%-norm niet geldt (amendement Heijnen, Kamerstukken II 2011/12 32 600 nr. 39); het afzien van alle vormen van prestatiebeloning, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd (amendement Heijnen, Kamerstukken II 2011/12 32 600 nr. 40) en het in tijdsduur verkorten van het overgangsrecht van vijf naar vier jaar (amendement Heijnen, Kamerstukken II 2011/12 32 600 nr. 42). Ik zie geen aanleiding om ten aanzien van deze onderwerpen «reparaties» aan te

brengen. De beoogde Aanpassingswet is uitsluitend gericht op het voorkomen van onbedoelde neveneffecten van twee amendementen, terwijl de geest van de amendementen geen geweld wordt aangedaan. Overigens neem ik afstand van de kwalificatie dat het wetsvoorstel juridisch kwetsbaar zou zijn of dat grote juridische risico's zouden worden gelopen.

Argumenten voor Aanpassingswet

De leden van de VVD-fractie stellen dat de regering meent dat met de reparatie van dit voorstel «er geen gronden zijn 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 ...», daarmee doelend op de overige amendementen, c.q. nota's van wijziging.

De regering kiest voor een reparatiewet die in navolging van de besluitvorming van voorliggend voorstel bij de beide Kamers zal worden ingediend. De facto «repareert» de regering achteraf de amendering van de Tweede Kamer omdat zij de juridische houdbaarheid van een tweetal amendementen met betrekking tot de ANBI's en de gesubsidieerde instellingen onvoldoende acht. Kan de regering nogmaals toelichten waarom door haar voor deze weg gekozen wordt? Deze betekent immers dat het voorliggende – juridisch dus onhoudbare, althans op zijn minst uiterst kwetsbare – voorstel eerst door de Eerste Kamer moet worden goedgekeurd alvorens tot reparatie wordt overgegaan.

In aanvulling op hetgeen ik reeds in paragraaf 1 heb aangeven inzake de noodzaak van een Aanpassingswet op het punt van de ANBI's en gesubsidieerde instellingen, ga ik naar aanleiding van deze vragen van de leden van de VVD-fractie op deze plaats graag in op de ongebruikelijke keuze om alsnog wijziging aan te brengen in een tweetal door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen en de eveneens ongebruikelijke keuze om wijzigingen in een wetsvoorstel niet aan te brengen bij een novelle in de eigenlijke zin des woords, maar in een separaat wetsvoorstel dat qua procedure losstaat van voorliggend wetsvoorstel. Ik stel daarbij voorop dat ik kan instemmen met de geest van de desbetreffende amendementen Heijnen en Koopmans/Van der Burg. Om de hiervoor in paragraaf 1 en ook eerder in de memorie van antwoord weergegeven redenen, schieten deze echter hun doel voorbij en is aanpassing gewenst. Gelet op het feit dat de gedachte achter en de doelstellingen van de amendementen ook bij de Aanpassingswet intact blijven, acht ik dit toelaatbaar. Overigens maakt de argumentatie in de memorie van antwoord en opnieuw in deze nota naar aanleiding van het verslag duidelijk dat de overwegingen van de regering verder gaan dan de juridische houdbaarheid. Minstens zo belangrijk zijn de overwegingen van proportionaliteit en die van de uitvoeringslast in relatie tot de gewenste effectiviteit: zowel de uitvoeringslast in de samenleving, als bij de toezichthouders en handhavers van de WNT.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren zal in de visie van de regering de Eerste Kamer eerst voorliggend wetsvoorstel moeten aanvaarden, en zal vervolgens het voorstel voor de Aanpassingswet worden ingediend. De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in het belang dat het voorliggende wetsvoorstel op 1 januari 2013 in werking kan treden. Indien gewacht moet worden op het voorstel voor de Aanpassingswet, is dit tijdspad niet meer haalbaar. Bij een voortvarende behandeling van het voorstel voor de Aanpassingswet, zal het nadat het tot wet is verheven in 2013 in werking kunnen treden, met een terugwerkende kracht naar 1 januari 2013. Gedurende het wetgevingstraject voor de Aanpassingswet zal de WNT niet gehandhaafd worden ten opzichte van ANBI's die niet onder de reikwijdte van de WNT vallen en kleine subsidie-

ontvangers. Dit stuit niet op bezwaren. Bij voorliggend voorstel is immers de bezoldiging over een kalenderjaar relevant en deze zal pas aan het eind van het jaar volledig uitbetaald zijn. In feite vindt de handhaving ten aanzien van een bepaald kalenderjaar ook eerst plaats in het daarop volgende jaar. Ten slotte merk ik nog op dat in het eerste jaar van de WNT gelet op het overgangsrecht de gestelde normbedragen geen invloed zullen hebben op reeds bestaande bezoldigingsafspraken. Ook vanuit die optiek is het niet bezwaarlijk dat er tijdelijk wetgeving ten aanzien van ANBI's en gesubsidieerde instellingen bestaat die op korte termijn met terugwerkende kracht zal worden aangepast.

Nadere studie en externe advisering

De regering impliceert dat wanneer deze «reparatie» heeft plaatsgevonden «er geen gronden zijn om aan te nemen etc.». Zoals betoogd zijn de leden van de VVD-fractie daar vooralsnog niet van overtuigd en vragen zij de regering hiernaar nadere studie en externe advisering te verrichten.

Een studie of externe advisering omtrent de consequenties van de overige aangenomen amendementen acht ik niet nodig. Deze amendementen wijken niet principieel af van het wetsvoorstel dat de regering bij de Tweede Kamer heeft ingediend. Over dit wetsvoorstel heeft reeds – voorafgaande aan de advisering door de Raad van State – een uitgebreide consultatieronde plaatsgevonden. Onder meer het College bescherming persoonsgegevens heeft advies uitgebracht. Bovendien heeft de Universiteit Leiden desgevraagd onderzocht welke eisen aan het overgangsrecht moeten worden gesteld, om te voldoen aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM.¹ Daarnaast is van belang dat de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting over de aangenomen amendementen heeft uitgebracht.

Mogelijk blijkt enkele jaren na de inwerkingtreding uit evaluatie dat aanpassing van de wet op enkele punten gewenst is. Ik ben er echter, gelet op de uitgebreide consultatieronde, de strekking van de Voorlichting van de Afdeling advisering en het feit dat het wetsvoorstel door de amendering niet principieel is gewijzigd, van overtuigd dat dit wetsvoorstel een evenwichtig voorstel is. Niettemin zullen we de vinger aan de pols houden. Het op grond van het wetsvoorstel in te stellen Adviescollege zal zeker attent blijven op de effecten van de wet in de praktijk.

Ijkmomenten voor het overgangsrecht

Tijdsdruk en/of inwerkingtreding van voorliggend voorstel kunnen geen argumenten zijn, omdat immers het tijdstip van stemming over dit voorstel bij de Tweede Kamer als ijkmoment voor inwerkingtreding is opgenomen. Na 6 december 2011 worden afspraken niet meer erkend en wordt per die datum het overgangsrecht van kracht, ongeacht de datum van afronding van het wetgevingsproces. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. En kan de regering aangeven wat de effecten van deze bepalingen zijn wanneer dit wetsvoorstel onverhoopt niet tot het Staatsblad zal komen, met andere woorden niet in deze vorm door de Eerste Kamer wordt goedgekeurd?

Het tijdstip van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer speelt inderdaad een belangrijke rol in het overgangsrecht, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Het belangrijkste ijkpunt is echter het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De hoofdregel van het overgangsrecht is dat vòòr de inwerkingtreding van de WNT bestaande bezoldigingsafspraken voor de duur van vier jaar worden gerespecteerd en dat er vervolgens, voor zover sprake is van bezoldigingen boven het

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

toepasselijke maximum, een afbouw plaatsvindt in drie jaar naar dit maximum. Eventuele wijzigingen die na 6 december 2011 zijn aangebracht in op dat tijdstip *bestaande* arbeidscontracten op het punt van de bezoldigingen of de arbeidsduur worden echter buiten beschouwing gelaten. Dit wil zeggen dat een verhoging van de bezoldiging na 6 december 2011 niet wordt gerespecteerd voor de toepassing van het overgangsrecht in de WNT, evenmin als een contractverlenging. Er dient voor het overgangsrecht uit te worden gegaan van de bezoldigingsafspraken en een duur van het dienstverband zoals deze vóór 6 december 2011 waren overeengekomen. Hiervoor is gekozen om partijen een prikkel te ontnemen bestaande afspraken te wijzigen voordat dit door het wetsvoorstel wordt verboden. Nieuwe contracten die in de periode tussen aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en inwerking-treding zijn afgesloten worden echter volgens de hoofdregel gerespecteerd. Gelet hierop is het wel degelijk van belang het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2013 in werking te doen treden, omdat anders uitstel tot 1 januari 2014 noodzakelijk is.

De vraag van de aan het woord zijnde leden naar de effecten die optreden als het overgangsrecht niet van kracht wordt, kan kort worden beantwoord. Deze effecten treden alleen op als partijen zich na 6 december 2011 hebben gematigd bij het wijzigen van bestaande afspraken. Wettelijk staat er niets aan in de weg bestaande afspraken alsnog te verhogen ingeval de Eerste Kamer het wetsvoorstel thans niet zou aanvaarden.

Gesubsidieerde instellingen

De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover de restrictie die de regering beoogt aan te brengen in de toepassing van het wetsvoorstel op (centraal of decentraal) gesubsidieerde organisaties en zij kunnen de wat meer principiële en de praktische beweegredenen daarvoor onderschrijven. Heeft de regering overigens op dit moment al het overzicht gekregen over de volledigheid van de bijlage ten aanzien van door de centrale overheid gesubsidieerde instellingen (zie de memorie van antwoord, pagina 4, onder het kopje «gesubsidieerde instellingen»)?

In antwoord daarop merk ik op dat naar aanleiding van de inventarisatie het voornemen bestaat de volgende instellingen alsnog op de bijlage 3 bij het wetsvoorstel op te nemen: de Stichting Forum, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken te Utrecht, de Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat te 's-Gravenhage, de Oorlogsgravenstichting te 's-Gravenhage, de Stichting Europa Decentraal, Kenniscentrum Europees Recht en Beleid voor decentrale overheden te 's-Gravenhage, de Vereniging Nederlandse Woonbond te Amsterdam, de Stichting A+O Fonds Rijk te 's-Gravenhage, de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) te 's-Gravenhage, de Stichting Bouwkwiteit te Rijswijk en de Stichting Platform 31 te 's-Gravenhage. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven¹, zullen deze instellingen bij algemene maatregel van bestuur aan de bijlage worden toegevoegd. Het Uitvoeringsbesluit WNT dat dit regelt, zal één dezer dagen aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden.

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

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, F, blz. 4.