

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

1. Aanleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reacties van de verschillende fracties op het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Het verheugt mij dat alle fracties de gedachte achter het voorstel ondersteunen. De meeste leden hebben vragen bij de gemaakte keuzes. Op deze vragen ga ik hieronder in, waarbij ik de volgorde van het verslag zal aanhouden. De leden van de fracties van de PvdA en de SP gaven aan op onderdelen verder te willen gaan dan onderhavig voorstel van wet thans doet. Ook die punten komen hieronder aan de orde. Ik wil hier volstaan met een opmerking. Het wetsvoorstel is een reactie op een ontwikkeling waarvoor geen maatschappelijk draagvlak is. Met het wetsvoorstel moet de ontwikkeling worden gekeerd. Waar het daarbij om gaat, is dat duidelijke normen worden gesteld, die ook nog kunnen worden gehandhaafd. Gezocht is naar een evenwicht tussen een maatschappelijk aanvaardbare norm en een beloning die aantrekkelijk genoeg is om de juiste mensen aan te kunnen trekken voor de juiste functies. Daarbij is gezocht naar een stelsel waarbij de belasting voor de overheid inzake het toezicht en voor de instellingen waarop de wet van toepassing inzake de administratieve lasten, zo gering mogelijk is. Omdat de aan de orde zijnde materie een complexe materie is, kan dat evenwicht niet leiden tot een eenvoudige wet. Maar ik wil op deze plaats de waarschuwing uitspreken dat het betere de vijand van het goede kan zijn. Naar mijn mening dient het voorstel van wet daarom beperkt te blijven tot topfunctionarissen en draagt een verbreding van de reikwijdte niet bij aan een doelmatige uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 stelden in algemene zin nog de vraag aan de orde op welke wijze de commissie-Dijkstal is betrokken bij het opstellen van onderhavig voorstel van wet. Deze commissie is niet betrokken bij het opstellen van onderhavig voorstel van wet. Dat ligt ook niet voor de hand. De commissie is na het uitbrengen van haar advies opgehouden te bestaan. De commissie heeft in totaal zeven (samenhangende) adviezen uitgebracht. Op die adviezen zijn kabinetsreacties gevolgd, waarbij de adviezen overigens voor het grootste deel zijn opgevolgd. Over die kabinetsreacties heeft overleg plaats gevonden met de Tweede Kamer. Onderhavig voorstel van wet is gebaseerd op die kabinetsreacties en dat overleg. In die fase ligt het niet voor de hand om terug te gaan naar de commissie-Dijkstal (die daarvoor dan weer zou moeten worden ingesteld), want het standpunt van die commissie is al helder weergegeven in haar adviezen. Iedere zichzelf respecterende commissie zou zeggen, ik ben het eens met hetgeen u uit mijn advies hebt over genomen en oneens met de punten waarbij u afwijkt. Een dergelijk overleg met een adviescommissie komt daarom zelden voor.

2. Beleid topinkomens in de publieke en semipublieke sector

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting van de keuze om ontslagvergoedingen hoger dan € 75.000 te verbieden. De aan het woord zijnde leden verwezen daarbij onder meer naar het advies van de commissie-Dijkstal en de Code Corporate Governance.

In het vorige regeerakkoord was reeds opgenomen dat de ontslaguitkering in de semipublieke sector zou worden beperkt tot één jaarsalaris. De commissie-Dijkstal adviseerde een zelfde norm, maar dan uitsluitend in geval van onvrijwillig ontslag (dus niet bij einde van de aanstellingsperiode). Voor de commissie-Dijkstal was een belangrijk argument dat het afbreukrisico van de topfunctionaris al in de bezoldiging verdisconteerd dient te zijn en dus niet in de ontslaguitkering tot uitdrukking hoeft te komen.

De regering is van oordeel dat een ontslaguitkering evenzeer genormeerd dient te worden als de overige onderdelen van de bezoldiging van topfunctionarissen. Enerzijds speelt ten aanzien van de hoogte ervan dezelfde maatschappelijke discussie als over bezoldiging in het algemeen. Anderzijds bestaat het gevaar dat de ontslagvergoeding wordt gebruikt als compensatie voor het toekennen van een beloning lager dan het toegestane maximum. Zo zou bij een contract voor vier jaar en een salaris net onder het maximum op het tijdstip van aanstelling al een ontslagvergoeding van enige jaarsalarissen kunnen worden afgesproken. De regering is van oordeel dat de rechtvaardiging voor een ontslaguitkering is gelegen in het overbruggen van inkomensverlies in een periode tussen beëindiging van de oude functie en aanvaarding van de nieuwe functie. Een ontslagvergoeding die niet wordt gekort bij het aanvaarden van een andere functie en waarbij geen sollicitatieplicht geldt, vormt geen prikkel om de periode tussen beëindiging van de oude functie en aanvaarding van de nieuwe functie zo kort mogelijk te houden. De regering is in navolging van commissie-Dijkstal van oordeel dat bij bestuurders in de publieke en semipublieke sector reeds bij de vaststelling van de bezoldiging de tijdelijkheid van de aanstelling of arbeidsovereenkomst dient te worden verdisconteerd, zodat voor een aanvullende overbrugging bij voorziene beëindiging van de aanstelling of arbeidsovereenkomst minder aanleiding bestaat. De commissie-Dijkstal stelde om deze reden voor de ontslaguitkering te beperken tot onvrijwillig ontslag. De regering heeft het advies op dat punt bij nader inzien niet gevolgd, nu een verbod op een ontslaguitkering anders dan bij onvrijwillig ontslag, niet handhaafbaar is. Wel komt de regering wegens het ontbreken van een prikkel en het feit dat de beëindiging van de aanstelling of overeenkomst voorzienbaar is, in afwijking van het advies van de commissie-Dijkstal, tot het oordeel dat een ontslagvergoeding van een jaarsalaris nog te hoog is. De regering heeft hierin aanleiding gevonden de ontslagvergoeding verder te beperken tot ten hoogste € 75.000.

De Code Corporate Governance is niet gevolgd, omdat deze is geschreven voor beursgenoteerde vennootschappen en niet voor organisaties in de publieke en semipublieke sector.

Door te kiezen voor een "hard and fast rule", zonder uitzonderingen, denkt de regering dat wordt voorkomen dat wordt geprocedeerd om in aanmerking te komen voor een eventueel toepasselijke uitzondering. De regering wil voorkomen dat procedures worden gevoerd, waarbij partijen een toneelstukje opvoeren over het aan de orde zijn van een uitzondering, enkel om bevoegd te zijn een hogere ontslaguitkering te kunnen geven of ontvangen. Als de regering hierbij in de memorie van toelichting wijst op de mogelijkheid van een door de rechter toe te wijzen schadevergoeding, is dat niet bedoeld om een vluchtroute aan te wijzen voor een te lage wettelijke ontslaguitkering. Met de door de leden van de fractie van de PvdA aangehaalde passage wordt slechts bedoeld te zeggen dat de wettelijke beperking van een overeen te komen ontslaguitkering niet afdoet aan de mogelijkheid die de wet al biedt voor een schadevergoeding bij onrechtmatig ontslag. Dan is daadwerkelijk geleden schade de maatstaf voor een vergoeding en niet een overeenkomst tussen werkgever en werknemer.

De leden van de fractie van de SP vroegen om een nadere definitie van het begrip "semipublieke sector". De aan het woord zijnde leden vroegen daarbij of het op afstand van

de overheid zetten van publieke diensten (zoals de energiesector) meebrengt dat de politiek minder verantwoordelijkheid draagt voor die diensten.

De regering heeft met de commissie-Dijkstal geconstateerd dat een omschrijvende definitie van het begrip "semipublieke sector" niet mogelijk is. Daarom kiest zij voor een opsomming in de bij onderhavig voorstel van wet opgenomen bijlagen van de instellingen die tot de semipublieke sector worden gerekend. Daarbij maakt de regering, wederom in navolging van de commissie-Dijkstal, aan de hand van vier criteria inzichtelijk waarom een instelling tot de semipublieke sector wordt gerekend. Als een sector door de overheid op afstand wordt geplaatst, dan is dat een indicatie dat deze niet behoort tot de semipublieke sector. Zo ziet de overheid het transport en de distributie van energie wel als een publieke taak, zodat de overheid dat deel van de energiesector niet aan de markt heeft overgelaten. Daarom worden de netbeheerders tot de semipublieke sector gerekend. Onderhavig voorstel van wet is daarom op het netbeheer van toepassing. De productie van energie is door de overheid in de afgelopen jaren aan de markt over gelaten en deelnemingen op dat terrein zijn afgestoten. Daarmee is de energieproductie aan de semipublieke sector onttrokken. Het gaat dan niet aan alsnog regels over de bezoldiging binnen de energiesector te stellen. Nog los van de vraag hoe dat zou moeten bij op de Nederlandse markt actieve buitenlandse energiebedrijven. Dat landen, zoals de leden van de SP-fractie aangeven, een actief energiebeleid voeren, betekent niet dat de energiesector een onderdeel van de overheidstaak vormt, maar slechts dat de overheid het belang van energie als eerste levensbehoefte en motor van de economie onderkent en beleid voert ten aanzien van de continuïteit van de energieaanvoer, verduurzaming en marktwerking.

De leden van D66 vroegen zich af of de contractloonstijging in de markt die de commissie-Dijkstal heeft gehanteerd, het meest geëigend is om bij de loonontwikkeling in de publieke en semipublieke sector te gebruiken.

De door de commissie-Dijkstal gehanteerde maatstaf heeft in onderhavig voorstel van wet geen rol gespeeld. Door de regering is gekozen om de beloningscomponent jaarlijks aan te passen met het percentage waarmee het salaris van het burgerlijk rijks personeel in de voorafgaande twaalf maanden is gewijzigd.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar de verhouding van de maximering van de ontslagvergoeding op € 75.000 met het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek in verband met het limiteren van de hoogte van de vergoeding bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:685 van het Burgerlijk Wetboek voor personen met een jaarsalaris van € 75 000 of hoger (31 862) en de visie van de regering op het niet hervormen van het ontslagrecht.

Het door de aan het woord zijnde leden genoemde wetsvoorstel heeft betrekking op alle werknemers met een jaarsalaris van meer dan € 75.000, niet alleen op de topfunctionarissen en heeft, anders dan onderhavig voorstel van wet, geen betrekking op contractueel overeen te komen vergoedingen. Genoemd wetsvoorstel heeft alleen betrekking op door de rechter toe te kennen vergoedingen bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst. In dat geval wordt (enkele uitzonderingen daargelaten) de door de rechter toe te kennen vergoeding beperkt tot één jaarsalaris (en dus *niet* tot € 75.000).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de overwegingen van de regering om de grens van 130% van het ministersalaris te blijven hanteren als norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, terwijl de ministersalarissen niet zijn (en niet worden) verhoogd met de voorgestelde 30%. De aan het

woord zijnde leden vroegen tevens waarom niet was uitgegaan van het salaris van de minister-president en op welke wijze het normbedrag wordt geïndexeerd.

De regering koos, in 2004, in navolging van de commissie-Dijkstal, voor het uitgangspunt dat het ministersalaris, na een voorgestelde verhoging, als top van het salarisgebouw van de publieke sector zou gelden. Hierbij koos de regering in navolging van de commissie voor het salaris van een minister en niet voor dat van de minister-president, omdat het salaris van de minister-president gelijk is aan het salaris van andere ministers. De commissie stelde wel voor het salaris van de minister-president met 10% extra te verhogen ten opzichte van het nieuwe ministersalaris. In verband met de economische omstandigheden achtte het vorige kabinet het niet opportuun om de eigen salarissen te verhogen in tijden van crisis. De huidige minister-president heeft al laten weten deze kabinetsperiode evenmin over te zullen gaan tot verhoging van het ministersalaris. Het niet-verhoogde, in economisch opzicht achtergebleven, ministersalaris is echter geen geschikte maatstaf voor een bezoldigingsmaximum in de publieke en semipublieke sector. Met dat maximum zouden te veel vacatures onbezet blijven, er zou daarom te vaak een uitzondering moeten worden gemaakt en een hogere bezoldiging moeten worden toegestaan. Daarmee zou het gezag van de wettelijke norm sterk worden ondergraven. Daarom is in onderhavig voorstel van wet uitgegaan van het bedrag dat bij de voorgestelde verhoging van het ministersalaris de norm zou zijn geweest, als zijnde een reëel normsalaris voor de publieke en semipublieke sector. Wel heeft de regering besloten de norm als een bedrag in de wet op te nemen en niet als een percentage van het ministersalaris. De beloningscomponent wordt jaarlijks aangepast met het percentage waarmee het salaris van het burgerlijk rijksperoneel in de voorafgaande twaalf maanden is gewijzigd, zoals dat ook geldt voor het salaris van ministers. De component onkostenvergoeding wordt verhoogd overeenkomstig de vergoeding die de minister-president ontvangt. De voorzieningen ten behoeve van beloningen op termijn (de pensioenpremies) worden geïndexeerd op de wijze waarop het ABP de premies in de sector Rijk aanpast.

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering aan te geven op welke punten de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens onvoldoende heeft gefunctioneerd en waarom niet is gekozen voor gerichte aanpassing van regelgeving voor deelsectoren waar problemen werden ondervonden in plaats van een nieuwe wet.

De regering wijst er in de eerste plaats op dat onderhavig voorstel van wet niet primair ten doel heeft eventueel onvoldoende functioneren van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (hierna: Wopt) te corrigeren. De primaire doelstelling van het voorstel is het normeren van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De regering acht het doelmatig om de bestaande openbaarmakingsverplichting in die normeringswet te integreren. De regering heeft daarbij, in navolging van de commissie-Dijkstal en het advies 'Gewopt en Gewogen', geconstateerd dat de gehanteerde inkomensgrens in de Wopt verwarring wekt, omdat deze in hoogte en in berekeningswijze afwijkt van de in het topinkomensbeleid gehanteerde norm en waarmee in de jaarverslaggeving wordt gewerkt. De Wopt gaat uit van het belastbaar loon, het topinkomensbeleid van het bruto salaris. Reden waarom er in onderhavig voorstel van wet voor is gekozen één begrip te hanteren, dat, door aan te sluiten bij de terminologie uit het Burgerlijk Wetboek, bovendien beter aansluit bij de wijze waarop de jaarverslaggeving wordt opgemaakt.

Dit probleem van twee inkomensbegrippen is sectoroverschrijdend en valt niet op te lossen door een verbetering van de sectorregelgeving. Omdat uit overzichtelijkheid de Wopt wordt geïntegreerd in onderhavig voorstel van wet, worden de uit de evaluatie voortvloeiende aanpassingen aan de Wopt verwerkt in onderhavig voorstel van wet.

De leden van de fractie van de SGP vroegen voorts waarom niet de route is gekozen van het stellen van verplichtingen via de regelgeving voor bekostiging. De regering heeft niet gekozen voor het stellen van verplichtingen via de bekostiging om verschillende redenen. De eerste is dat sturing via de bekostiging niet altijd effectief is. Een verlaging van de bekostiging moet niet zo ver gaan dat de activiteit waarvoor de bekostiging is bedoeld, niet meer kan worden uitgevoerd. Het ongedaan maken van onverschuldigde betalingen is in dat licht effectiever. Een andere reden is dat de invloed op de instellingen die worden bekostigd minder groot is dan bij de staatsdeelnemingen waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen. Bij staatsdeelnemingen neemt de staat deel aan de besluitvorming, bij bekostigde instellingen niet. Het stellen van regels is dan effectiever. Voorts geldt dat de mogelijkheid van het verbinden van voorwaarden aan bekostiging alleen bestaat bij bekostiging vanwege het rijk. Belangrijke delen van de semipublieke sector worden bekostigd vanwege zelfstandige bestuursorganen of vanwege decentrale overheden of andere openbare lichamen. Tot slot is het treffen van een algemene regeling eenvoudiger dan het aanpassen van allerlei bijzondere bekostigingsregels.

3. Doelstelling

De leden van de PvdA-fractie plaatsten kanttekeningen bij de keuze in het voorstel van wet voor drie regimes. Zij vroegen zich af of het niet effectiever is om alle organisaties die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen onder het regime van het bezoldigingsmaximum te brengen. De aan het woord zijnde leden vroegen daarnaast of in dat geval is gewaarborgd dat alle inkomens boven het maximum openbaar worden gemaakt.

De regering heeft, in navolging van de commissie-Dijkstal, gemeend dat organisaties in de publieke en semipublieke sector onderling zoveel van elkaar verschillen dat er reden is om ze verschillend te behandelen. Die reden is voor de zorgsector en de zorgverzekeraars gelegen in de arbeidsmarkt waaruit de topfunctionarissen worden geworven. Indien het bezoldigingsmaximum als norm zou worden gehanteerd, zouden geen kandidaten uit dat deel van de arbeidsmarkt kunnen worden geworven, hetgeen zou leiden tot suboptimale vervulling van de functies in de zorg en bij zorgverzekeraars. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om genoemde organisaties onder het regime van het bezoldigingsmaximum te brengen. Het voorstel van wet waarborgt overigens dat de inkomens van topfunctionarissen openbaar worden gemaakt, onafhankelijk het toepasselijke regime. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 4.1 van het voorstel van wet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de regering bereid is de salarissen van alle medewerkers, inclusief tijdelijke medewerkers te maximeren.

De regering heeft niet gekozen voor een wet waarin de beloning voor alle medewerkers wordt gemaximeerd. Een dergelijke wet acht de regering een te grote inbreuk op het primaat van de sociale partners. Bovendien zou een dergelijke uitbreiding leiden tot veel meer toezicht en handhaving. De regering meent dat het aanpakken van topfunctionarissen voldoende is om de door de leden van de fractie van de PvdA gewenste effect op de beloning van alle medewerkers te realiseren. Immers, de topfunctionarissen die door onderhavig voorstel van wet worden geraakt, zullen een ondergeschikte slechts in bijzondere omstandigheden een hogere beloning toekennen dan zijzelf kunnen ontvangen. De afweging of dergelijke omstandigheden zich voordoen, is primair een beheersmatige afweging die de overheid aan de betrokken instelling kan laten. Onderhavig voorstel van wet is overigens onverkort van toepassing op tijdelijke medewerkers die de functie van topfunctionaris bekleden. Indien de functie van topfunctionaris wordt bekleed door een interim-manager of een andere uitzendkracht, is het voorstel van wet van toepassing als de functie binnen een periode van

achttien maanden voor meer dan twaalf maanden wordt uitgeoefend. Bij een kortere periode gaat het vaak om een tijdelijke voorziening voor een noodsituatie, waarvoor marktтарieven gelden.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om eventuele welomschreven uitzonderingen te beperken tot bepaalde groepen in bepaalde sectoren, luidt het antwoord dat het regime van de sectorale beloningsnorm is bedoeld hierin te voorzien. Overige uitzonderingen kunnen slechts plaatsvinden in incidentele gevallen op basis van het voorgestelde artikel 2.3. Daartoe is voor de publieke sector vereist dat de ministerraad instemt met het voorstel een hogere bezoldiging toe te staan. Een uitzondering is voorts pas mogelijk als er bijzondere arbeidsmarktomsstandigheden zijn die een hogere bezoldiging rechtvaardigen.

In dit kader vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de reactie van de regering op de suggestie van de FNV om bij het beloningsbeleid van topfunctionarissen meer aandacht te besteden aan het totale salarisgebouw van een organisatie. De regering erkent dat het gewenst is dat de beloning van de topfunctionaris in een redelijke verhouding staat tot het salarisgebouw in de betreffende sector. Daarom is een van de criteria in de artikelen 2.7 en 3.4 voor het vaststellen van gedifferentieerde normen de verhouding met de bezoldiging van het overige personeel binnen de betreffende rechtspersoon of instelling.

De leden van de CDA-fractie vroegen om inhoudelijk te motiveren waarom het maximum in de publieke sector in het voorliggende wetsvoorstel wordt gedefinieerd als het bedrag in euro's dat overeenkomt met een ministersalaris plus 30%. Voorts vroegen zij hoe de regering de ontwikkeling van het bezoldigingsmaximum in de toekomst ziet, als daaraan niet een objectieve basis ten grondslag ligt, zoals de commissie-Dijkstal voorstelde

Zoals hierboven in reactie op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie al is aangegeven, is in onderhavig voorstel van wet uitgegaan van het bedrag dat bij de aanvankelijk voorgestelde verhoging van het ministersalaris met 30% de norm zou zijn geweest, omdat dat bedrag als een reëel normsalaris voor de publieke en semipublieke sector kan worden beschouwd. De keuze om het ministersalaris niet te verhogen, werkt daarom niet door in de vast te stellen norm bij het bezoldigingsmaximum.

In onderhavig voorstel van wet is het bezoldigingsmaximum niet minder objectief dan in de voorstellen van de commissie-Dijkstal. Immers, de commissie heeft vastgesteld dat de achterstand die de top van de publieke sector ten opzichte van de markt heeft opgelopen, 30% bedraagt, en die 30% wordt in het bezoldigingsmaximum verwerkt. Met de in artikel 2.2 vastgelegde indexering wordt het bezoldigingsmaximum jaarlijks op dezelfde wijze aangepast als het ministersalaris. Daarmee blijven de bedragen dezelfde ontwikkeling doormaken.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de regering afstand heeft genomen van het uitgangspunt dat niemand in de semipublieke sector een hogere bezoldiging mag krijgen dan de minister, maar gekozen is voor drie beloningsregimes, met naast een bezoldigingsmaximum een sectorale bezoldigingsnorm en louter openbaarmaking van topinkomens. De aan het woord zijnde leden vroegen tevens naar een inhoudelijke verantwoording voor de grens van 130% van de beloning van een minister.

De regering erkent dat het uitgangspunt van de adviezen van de commissie-Dijkstal was dat het ministersalaris wordt beschouwd als top van het salarisgebouw van de publieke en semipublieke sector. Hierbij golden twee kanttekeningen. De eerste was dat het ministersalaris pas een norm kan zijn als een door de commissie geconstateerde achterstand op de markt was goedge maakt. Daarom acht de regering het bezoldigingsmaximum op het niveau van het voorgenomen verhoogde ministersalaris, een goede en verantwoorde norm.

Daarentegen acht de regering het niet verantwoord om, nu de verhoging van het ministersalaris niet is doorgegaan, aan topfunctionarissen een norm op te leggen die te ver af staat van ontwikkelingen in de markt en die zal leiden tot het niet kunnen vervullen van topfuncties door geschikte mensen.

De tweede kanttekening was dat geen sprake is van een dogma. In bijzondere gevallen zullen uitzonderingen nodig zijn. Waar de semipublieke sector wat verderaf staat van de publieke sector, wordt voor de functie van topfunctionaris tevens geworven in de marktsector, zodat de bezoldiging tevens met die sector moet kunnen concurreren. Voor die categorie is de sectorale bezoldigingsnorm bedoeld. Daarbij is het, anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk menen, niet de sector die het maximum bepaalt, maar de betrokken minister die van voorstellen uit de sector kan afwijken als hij meent dat geen recht wordt gedaan aan de in artikel 3.4, tweede lid, bedoelde criteria. Met het voorgestelde openbaarmakingsregime wordt het thans op grond van de Wopt voor de zorgverzekeraars geldende stelsel voortgezet. De bezoldiging van de zorgverzekeraars wordt niet genormeerd, omdat de regering de zorgverzekeraars op basis van de criteria van de commissie-Dijkstal niet tot de semipublieke sector rekent. Overigens blijkt uit de evaluatie van de Wopt niet dat openbaarmaking op grond van die wet een opdrijvende werking heeft gehad.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het voor de hand ligt om functies net onder de top eveneens te normeren. Zij vroegen in dat verband of specialistische kennis bij mensen die niet tot de top behoren tot een hogere beloning mag leiden dan de aanwezigheid van dezelfde specialistische kennis bij de top zelf.

De regering is bij onderhavig voorstel van wet van het volgende uitgegaan. Het voorstel wordt beperkt tot topfunctionarissen, omdat voor het ingrijpen op andere niveaus onvoldoende rechtvaardiging bestaat. Bovendien zal de arbeidsmarkt voor specialisten zich in veel gevallen uitstrekken buiten Nederland, zodat overheidsingrijpen niet effectief zal zijn. De gedachte is bovendien dat de topfunctionarissen slechts bij uitzondering een bezoldiging zullen toekennen die hun eigen bezoldiging te boven gaat. Hiervan zal sprake zijn bij bijzondere specialistische kennis. De genoemde voorbeelden zijn de dirigent bij het Concertgebouworkest of de medisch specialisten. De regering neemt aan dat de betreffende specialistische kennis niet nodig is in de functie van topfunctionaris. De arbeidsmarkt van topfunctionarissen is een andere dan die van specialisten en kan daarom anders worden genormeerd. Ingeval de specialistische kennis nodig is voor de uitoefening van de topfunctie, kent onderhavig voorstel van wet hiervoor voorzieningen.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of de mogelijkheid van een hogere beloning voor ondergeschikten het risico meebrengt dat personen geen kandidaat voor een topfunctie willen zijn, terwijl dezelfde personen wel de bereidheid hebben een lagere functie te aanvaarden. De regering sluit niet uit dat in een enkel geval zich de door de aan het woord zijnde leden geschetste mogelijkheid kan voordoen.

4. Keuze voor wettelijk kader en nadere overwegingen

De leden van de SGP-fractie vroegen naar het precieze aantal voorkomende beloningen in de zorg – met een indicatie van de verschillen per sector – boven het maximum dat in dit voorstel van wet wordt gehanteerd. Deze leden hebben tevens gevraagd of er sectoren zijn waar de beloningen vooral gestegen zijn.

Het op grond van onderhavig voorstel van wet voor de zorg geldende maximum moet nog door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden vastgesteld. Dit zal geschieden bij inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Een toets aan die norm is dus thans nog niet mogelijk.

Voor een globaal beeld van de topinkomens in de zorg verwijs ik naar de rapportage over de inkomens van bestuurders van zorginstellingen die de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport jaarlijks naar de Kamer sturen. Het laatste overzicht, met de cijfers uit de jaarverslagen van 2009, is te vinden als bijlage bij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 17 december 2010, betreffende de rapportage van uit publieke middelen gefinancierde topinkomens conform de Wopt en de inkomensgegevens en de rapportage van bestuurders van zorginstellingen uit de jaarverslagen 2009¹.

Die 'Rapportage inkomensgegevens van bestuurders van zorginstellingen uit de jaarverslagen 2009' geeft een gedifferentieerd beeld. Over de individuele inkomensontwikkelingen van bestuurders zijn geen gegevens beschikbaar. Deze konden daarom niet worden geanalyseerd. Uit dat overzicht blijkt onder meer dat het aantal topinkomens boven 130% van het gemiddelde bruto ministersalaris daalt in de geestelijke gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg, maar stijgt in de ziekenhuiszorg. Voor een verklaring van deze inkomensontwikkelingen is onvoldoende cijfermateriaal beschikbaar.

5. Strekking van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de VVD ontvingen graag een nadere argumentatie voor de keuze van de criteria voor de indeling in de semipublieke sector. Zij stelden tevens een aantal vragen over de toepassing van de criteria.

De regering heeft geconstateerd dat in de Wopt eigenlijk alleen de bekostiging uit publieke middelen als criterium wordt gehanteerd. De regering acht dat criterium te beperkt om de semipublieke sector af te bakenen. In navolging van de commissie-Dijkstal zijn andere criteria gezocht. De regering acht met de criteria "wettelijke taak" en "publiek belang" goede criteria naast "inkomsten uit publieke middelen" te hebben gevonden om te kunnen bepalen of een instelling tot de semipublieke sector moet worden gerekend. Daarbij vormt het criterium commerciële dienstverlening een contra-indicatie. Met de vier genoemde criteria kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin een instelling in de sfeer van de overheid is getrokken of er juist op afstand van staat.

Publieke afdrachten die dienen ter bekostiging van een taak, zo antwoordt de regering de leden van de VVD-fractie, worden ook wel heffingen genoemd en zijn een vorm van publieke middelen. Bij de zorgverzekeraars zijn de inkomsten uit de wettelijk verplichte basisverzekering geen publieke middelen, maar de inkomsten uit de inkomensafhankelijke bijdragen wel. Bekostiging is een synoniem voor financiering uit publieke middelen, en moet worden onderscheiden van het criterium "wettelijke taak". Indien sprake is van een wettelijke taak en van bekostiging uit publieke middelen, is sprake van twee indicaties om een instelling tot de semipublieke sector te rekenen.

De door de leden van de VVD-fractie genoemde openbare lichamen voor beroep en bedrijf zijn onder het bezoldigingsmaximum gebracht, omdat zij tot de publieke sector horen en het bezoldigingsmaximum in de publieke sector het enige regime is. De vier criteria voor de semipublieke sector zijn derhalve niet aan de orde. Overigens is de bijdrage van de bij deze lichamen aangesloten leden van een beroepsgroep geen vrijwillige private financiering, maar een wettelijk verplichte heffing, opgelegd door het betreffende openbare lichaam.

Onder "publiek belang" verstaat de regering in navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging heeft aangetrokken. Dat wil niet zeggen dat de overheid zich bemoeit met alle aspecten van de aangelegenheid. De overheid kan volstaan met waarborgen of

¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 111, nr. 52.

stimuleringsmaatregelen. Een voorbeeld is de zorg: de overheid exploiteert geen ziekenhuizen, maar treft op grond van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Met de leden van de fractie van de VVD is de regering van oordeel dat de afwezigheid van concurrentie in sectoren waarin publieke belangen spelen, een gevolg kan zijn van regulering. In dat geval is geen sprake van marktwerking en zal op basis van de criteria “wettelijke taak”, “publieke middelen” en “publiek belang” moeten worden geoordeeld of sprake is van een instelling die tot de semipublieke sector moet worden gerekend.

De leden van de VVD-fractie vroegen, onder verwijzing naar de energiesector en de woningcorporaties, naar de toepassing van de criteria, waarbij zij aangaven dat de woningcorporaties niet binnen de gekozen criteria lijken te vallen.

De regering heeft op grond van de vier criteria overwogen dat voor de energiesector geen wettelijke taak bestaat, geen bekostiging uit publieke middelen en wel de contra-indicatie van marktwerking, nota bene door wetswijziging geïnitieerd. Het publieke belang dat overblijft, vormt naar het oordeel van de regering onvoldoende grond om de energiesector (behoudens de netbeheerders) tot de semipublieke sector te rekenen. Voor de woningcorporaties ligt het anders. Zij krijgen weliswaar geen bekostiging uit publieke middelen, maar dienen een publiek belang. Hun taak is wettelijk vastgelegd en zij staan onder overheidstoezicht. De behartiging van het publiek belang is derhalve veel zwaarder genormeerd dan bij de energiesector. Dat de woningcorporaties – zoals de rest van de semipublieke sector – private instellingen zijn, maakt dat niet anders. Maar waar de energiesector deels bestaat uit door de overheid verkochte bedrijven, die daarmee aan de overheid zijn onttrokken, zijn woningcorporaties in een eigen door de overheid gereguleerd bestel opgenomen. Hun – in het verleden mede door subsidies opgebouwd – vermogen is bestemd voor de uitvoering van hun maatschappelijke taken. Marktpartijen zijn nauwelijks actief op het sociale terrein van woningcorporaties, zodat de contra-indicatie niet van toepassing is. De regering is van oordeel dat met toepassing van de criteria de woningcorporaties tot de semipublieke sector moeten worden gerekend.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of ook andere criteria zijn overwogen, zoals de verantwoordelijkheid die topfunctionarissen dragen, de omvang van een instelling, het aantal personeelsleden, de complexiteit van een instelling of de inkomensopbouw binnen een sector.

De regering heeft niet overwogen om de vier door de commissie-Dijkstal voorgestelde criteria aan te vullen met andere criteria. Voor de vraag of een instelling tot de semipublieke sector moet worden gerekend, lijken de door de leden van de VVD genoemde criteria minder van belang, omdat ze slechts iets zeggen over de instellingen zelf, niet over hun verhouding tot de overheid en de publieke taak. Deze criteria spelen wel een rol bij het beantwoorden van de vraag of binnen een sector een lager maximum moet gelden en voor de vraag of binnen een sector moet worden gedifferentieerd, zodat niet voor alle instellingen dezelfde norm geldt.

De leden van de VVD-fractie zagen als mogelijk criterium voor de toepassing van het bezoldigingsmaximum of een sectorale bezoldigingsnorm de wijze van bekostiging of de voor de sector geldende marktwerking. De regering heeft vooral de mate van afstand van de publieke sector meegewogen (die mede tot uitdrukking komt door de mate van bekostiging), alsmede de marktwerking van de relevante arbeidsmarkt waaruit de betrokken topfunctionarissen worden gerekruteerd.

De artikelen 2.6 en 3.3 zijn inderdaad, zoals de leden van de fractie van de VVD meenden, bedoeld om te voorkomen dat instellingen hun topfunctionarissen gaan belonen tot net onder het geldende maximum. Ook artikel 2.5 heeft hierin een functie. Op grond van artikel 2.5 kan voor een deelsector een verlaagd maximum worden vastgesteld, op grond van de artikelen

2.6 en 3.3 kunnen binnen die sectoren instellingen worden ingedeeld in klassen met een lagere norm dan het geldende (eventueel op grond van artikel 2.5 verlaagde) maximum. In de artikelen 2.7 en 3.4 is de procedure beschreven. De betrokken instellingen (of een vertegenwoordiging hiervan) kunnen de betrokken minister een voorstel doen voor een verlaagd maximum of de indeling in klassen. De minister stelt vervolgens bij ministeriële regeling de verlaagde normen vast. Hij is daarbij niet gebonden aan de voorstellen die hem zijn gedaan. Hij moet zelf zijn afweging maken, daarbij rekening houdend met de bezoldiging elders in de publieke of semipublieke sector, de bezoldiging in relevante sectoren buiten de publieke of semipublieke sector, bijvoorbeeld omdat met die sectoren veel personeel wordt uitgewisseld, de hoogte van de bezoldiging binnen die sectoren (het loongebouw) en maatschappelijke opvattingen over de bezoldiging. Uit de ministeriële regeling moet voldoende kenbaar zijn welke norm voor een individuele instelling geldt. Daarmee leveren verlaagde normen en de indeling in klassen geen extra bureaucratie op ten opzichte van het bezoldigingsmaximum.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD kan ik melden dat noch de auteursrechtenorganisatie Buma/Stemra noch het IPO en de VNG op grond van het voorstel van wet tot de semipublieke sector worden gerekend. Buma/Stemra verleent een dienst als gemachtigde van houders van auteursrecht. Het betreft geen wettelijke taak, Buma/Stemra ontvangt geen publieke middelen, er is geen sprake van een publiek belang en houders van auteursrecht kunnen ook anderen machtigen om hen te vertegenwoordigen. Het IPO en de VNG zijn verenigingen van decentrale overheden. Zij verrichten geen wettelijke taak. Ze worden voornamelijk bekostigd uit contributies van de leden, hetgeen een privaatrechtelijke geldstroom is. Zij zijn namens de gemeenten en de provincies gesprekspartner met het rijk. Dat is meer een organisatorisch belang dan een publiek belang. Hoewel er thans geen concurrentie is, zijn gemeenten en provincies vrij hun lidmaatschap op te zeggen en om een andere vereniging op te richten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de afbakening van de semipublieke sector en de organisaties die op basis van de criteria buiten de semipublieke sector zijn gelaten. Deze leden noemden als voorbeeld de kinderopvang, die door de overheid door middel van de kinderopvangtoeslag wordt gestimuleerd.

De regering heeft de kinderopvang buiten onderhavig voorstel van wet gelaten omdat de kinderopvang grotendeels niet aan de criteria voldoet. Er is geen sprake van een wettelijke taak. Er is geen sprake van bekostiging van de instellingen uit publieke middelen, alleen de ouders krijgen een deel van de kosten terug. Er is sprake van concurrentie, iedereen kan een instelling voor kinderopvang beginnen. Daarmee voldoet de kinderopvang niet aan drie van de vier criteria om tot de semipublieke sector te worden gerekend. Er is wel sprake van een publiek belang, omdat kinderopvang noodzakelijk is voor een hoge arbeidsparticipatie. Maar dat belang vormt onvoldoende reden om de kinderopvang tot de semipublieke sector te rekenen.

Andere sectoren waarvan de regering heeft overwogen dat zij niet tot de semipublieke sector worden gerekend zijn (naast de elders in deze nota besproken energiesector):

keuringsinstanties op het terrein van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het streekvervoer en de goede-doelenorganisaties. De keuringsinstanties, zoals de garages die de APK-keuring verrichten, zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die voor wat betreft de keuring een zelfstandig bestuursorgaan zijn, en daarmee een publieke taak uitvoeren. Die taak is, gelet op hun overige activiteiten, van onvoldoende gewicht om hen tot de semipublieke sector te rekenen. Bij het streekvervoer is sprake van een publiek belang, hetgeen tot uitdrukking komt in de vergunningverlening en de concessieverlening. Maar de

regering acht de vervoerders primair marktpartijen die met elkaar concurreren om de verkrijging van de concessie. Bij de goede-doelenorganisaties is sprake van kanalisering van het particulier initiatief, zonder enige vorm van overheidsbemoediging dan ook.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in verband met de mogelijkheid om in individuele gevallen een bezoldiging boven het maximum toe te staan in welke fase dit besluit wordt genomen en of de Tweede Kamer bij de besluitvorming wordt betrokken.

De regering is van oordeel dat het besluit om een uitzondering toe te staan pas kan worden genomen als de beoogde kandidaat bekend is. Onderdeel van de afweging bij het toestaan van een uitzondering zal zijn de inspanning die een verantwoordelijke heeft geleverd om een kandidaat te vinden die bereid is voor het geldende maximum de functie te aanvaarden. Het ligt niet voor de hand dat die afweging al gemaakt kan worden bij het openstellen van de vacature. De regering ziet geen ruimte om de Tweede Kamer vooraf te betrekken bij de besluitvorming in specifieke gevallen. De beslissing om een uitzondering op het maximum toe te staan wordt openbaar gemaakt, maar de openbaarmaking van de beslissing om een dergelijke uitzondering niet toe te staan, kan de beoogde kandidaat beschadigen. Die openbaarmaking zou echter wel het gevolg zijn als een procedure wordt gevolgd, waarbij de Tweede Kamer is betrokken. Overigens zou de te volgen procedure in mijn ogen te lang gaan duren als de Tweede Kamer een rol bij de besluitvorming krijgt. Uiteraard is de Tweede Kamer in de gelegenheid om de betrokken minister ter verantwoording te roepen. Hiertoe bestaat alle gelegenheid, nu besluiten om een uitzondering toe te staan openbaar worden gemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het verschil in reikwijdte tussen onderhavig voorstel van wet en de Wopt. De reikwijdte van onderhavig voorstel is iets ruimer, nu de Wopt enkel een financieel criterium kent en onderhavig voorstel daarnaast de wettelijke taak en het publieke belang. Voor zover ik heb kunnen nagaan zijn er geen instellingen waarop de Wopt wel van toepassing is, maar onderhavig voorstel van wet niet.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over interim-managers, kan ik bevestigen dat onderhavig voorstel van wet van toepassing is op interim-managers, dat wil zeggen op iedereen die anders dan op basis van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst een functie vervult die voldoet aan de definitie van topfunctionaris. Het gaat daarbij om interim-managers die in een periode van achttien maanden twaalf maanden in een functie als topfunctionaris werkzaam zijn. Die keuze is gemaakt, omdat bij kortere periodes vaak sprake is van echte noodsituaties en een instelling dan afhankelijk is van de markt. Zodra iemand echter langer dan twaalf maanden werkzaam is, wordt met terugwerkende kracht het maximum van toepassing. De constructie is dat de instelling ten behoeve van de interim-manager niet meer mag betalen aan de rechtspersoon die hem uitleent dan het geldende maximum. Er is dus geen ruimte om extra te betalen als een vergoeding voor de uitlenende rechtspersoon. Een eventuele onverschuldigde betaling kan worden teruggevorderd bij zowel de interim-manager in privé als bij de rechtspersoon die hem uitleent.

De leden van de fractie van D66 spraken de vrees uit dat de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het bezoldigingsmaximum onvoldoende is genormeerd. Zij vroegen waarom geen criteria zijn opgenomen en of hiermee de kans op ontduiking van de wet niet te groot wordt.

De regering heeft geen inhoudelijke criteria opgenomen, maar met een zware procedure een drempel tegen uitzonderingen willen opwerpen. Het opnemen van criteria zou ten onrechte de

indruk wekken dat bij voldoen aan die criteria de aanspraak bestaat op een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum. Voor misbruik hoeft niet te worden gevreesd, want iedere uitzondering wordt in de Staatscourant gepubliceerd, is zichtbaar in de openbaar te maken jaarverslaggeving en maakt onderdeel uit van het jaarlijks aan de Tweede Kamer te zenden overzicht van meldingen. Uitzonderingen zijn nodig als een functie zonder die uitzondering niet kan worden vervuld door een geschikte kandidaat. De redenen dat een kandidaat niet voor het bezoldigingsmaximum kan worden gevonden, kunnen verschillen in de tijd. Het kan zijn dat iemand buiten de publieke en semipublieke sector meer kan verdienen, maar over een specifieke deskundigheid beschikt die voor de betreffende topfunctie nodig is. Welke dat is, en of die omstandigheid zwaar genoeg weegt om een uitzondering toe te staan, valt niet goed op voorhand te zeggen. De regering acht de mogelijkheid van een uitzondering noodzakelijk, maar is niet van plan er op grote schaal gebruik van te maken.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts om een nadere toelichting op het argument van de regering om geen aparte grondslag voor het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen in onderhavig voorstel van wet op te nemen. Voor deze en andere koepels zagen de aan het woord zijnde leden graag welk deel van de contributies afkomstig is uit private en welk deel uit publieke middelen.

De regering heeft in het nader rapport geoordeeld dat op basis van de criteria die de commissie-Dijkstal heeft ontwikkeld en die in de kabinetsreactie zijn overgenomen, koepels, waaronder het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen, niet tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend. Juist omdat zij niet kunnen worden vereenzelvigd met hun leden, die zij slechts vertegenwoordigen, vallen zij niet onder de doelstellingen van onderhavig voorstel van wet.

De aan het woord zijnde leden wilden weten welk deel van de contributie van koepels uit publiek geld afkomstig is.

Naar het oordeel van de regering is een contributie van een instelling van de publieke of de semipublieke sector geen publiek geld. Die contributie is een privaatrechtelijke vergoeding voor het privaatrechtelijke lidmaatschap van een privaatrechtelijke vereniging. Een dergelijke transactie wordt niet publiekrechtelijk, enkel omdat een uitgave wordt gedaan met behulp van uit publieke middelen ontvangen fondsen. Was dat anders, dan zou dat gelden voor alle betalingen die instellingen uit de publieke en semipublieke sector doen aan hun wederpartijen bij privaatrechtelijke overeenkomsten. Hoe het ook zij, die contributies zijn of allemaal privaatrechtelijk, hetgeen de regering meent, hetzij allemaal publiekrechtelijk, als men het standpunt van de regering niet aanhangt. Een splitsing in een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk deel valt niet te maken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of op de ministeriële regelingen waarmee een zogenoemd “verlaagd” plafond kan worden ingesteld, een voorhangprocedure zal worden toegepast.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in een voorhangprocedure. De regeling moet volgens het voorstel van wet binnen een korte termijn, tussen september en november, tot stand worden gebracht, om enerzijds het veld voostellen te kunnen laten doen die op zo recent mogelijke informatie is gebaseerd, en anderzijds tijdig voor het ingaan van het nieuwe kalenderjaar de normen bekend te kunnen maken die in dat kalenderjaar zullen gelden. Een voorhangprocedure zou leiden tot een onwenselijke verlenging van de totstandkoming van de ministeriële regeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts naar het effect van het bezoldigingsmaximum op de arbeidsmarkt en het vacaturebeleid van de overheid.

De regering ziet twee mogelijke effecten op de arbeidsmarkt. Het eerste effect is dat het bezoldigingsmaximum een drukkend effect heeft op de beloning in de markt in het betreffende segment van het loongebouw, omdat een kandidaat bij een bepaald aanbod niet meer kan zeggen dat hij bij de overheid meer kan verdienen. Een tweede effect kan zijn dat topfunctionarissen die thans meer verdienen dan het maximum, geneigd zijn niet van baan te veranderen als zij daardoor een bezoldiging moeten accepteren die lager is dan hetgeen zij thans ontvangen. Dit effect is tijdelijk, want de arbeidsovereenkomsten van topfunctionarissen worden meestal aangegaan voor vier of vijf jaar en bij verlenging geldt eveneens het bezoldigingsmaximum. De regering is niet bang dat functies als gevolg van onderhavig voorstel van wet niet worden opgevuld. Nu de aanvankelijk beoogde verhoging van het ministersalaris met 30% die de commissie-Dijkstal had voorgesteld, niet doorgaat, is het echter met het oog op de vacaturevervulling niet verantwoord om het uitgangspunt te handhaven dat het ministersalaris de top is in het loongebouw van de publieke en semipublieke sector. Met het oog op die vacaturevervulling is het bezoldigingsmaximum gesteld op 130% van het salaris van een minister, zijnde het aanvankelijk beoogde plafond van het loongebouw in de publieke en semipublieke sector.

De leden van de fractie van de SGP vroegen naar de onderlinge verhouding van de criteria voor afbakening van de semipublieke sector. Zo vroegen zij naar het precieze verschil tussen het tweede en het derde criterium en de toepassing van het criterium "marktwerking als contra-indicatie.

De regering onderschrijft dat bekostiging uit publieke middelen niet gauw aan de orde zal zijn als geen sprake is van enig publiek belang. Het derde criterium, "publiek belang", heeft in die zin zelfstandige betekenis, dat het aan de orde kan zijn, ook als geen sprake is van publieke bekostiging. Een belangrijk voorbeeld zijn de woningcorporaties, waarbij de bekostiging na het meegeven van een bruidschat is gestopt, maar waarbij het publieke belang is vormgegeven in een wettelijk stelsel waar de corporaties niet uit kunnen treden.

Over de wijze waarop het criterium "marktwerking" in paragraaf 7 is toegepast, valt niet veel in het algemeen te zeggen. In de meeste in paragraaf 7 opgenomen gevallen luidt de conclusie dat een sector tot de semipublieke sector wordt gerekend. In die gevallen was marktwerking geen doorslaggevende contra-indicatie, anders had die conclusie niet kunnen worden getrokken. De belangrijkste voorbeelden waarbij "marktwerking" een rol speelde bij het niet tot de semipublieke sector rekenen van een sector zijn de energiesector en het streekvervoer.

7. Reikwijdte van de normering

7.1 OCW-sectoren (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar het op de open universiteiten van toepassing zijnde regime. De regering leest de vraag zo dat gevraagd wordt naar de openbare universiteiten. De openbare universiteiten (waaronder de Open Universiteit) zijn een publiekrechtelijke rechtspersoon en behoren daarmee tot de publieke sector. Een kenmerk van het onderwijsveld is dat de in dat veld werkzame instellingen deels tot de publieke sector horen (het openbare onderwijs) en deels tot de semipublieke sector (het bijzonder onderwijs). Om te zorgen dat geen verschillen kunnen optreden in het voor onderwijsinstellingen geldende regime, zijn alle onderwijsinstellingen opgenomen in bijlage 1 en zijn de publiekrechtelijke onderwijsinstellingen uitgezonderd in artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, van onderhavig voorstel van wet. De openbare universiteiten zijn in bijlage 1, onder het kopje Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, opgenomen onder

nummer 20, als instellingen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Was onderdeel 20 niet opgenomen in bijlage 1, dan was onderhavig voorstel van wet op grond van artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, op de openbare universiteiten van toepassing, omdat de openbare universiteiten krachtens artikel 1.8, tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering bereid was om de salarissen bij niet-bekostigde onderwijsinstellingen te maximeren.

De regering is op basis van de door de commissie-Dijkstal ontwikkelde en in de kabinetsreactie overgenomen criteria van oordeel dat geen rechtvaardiging bestaat voor het maximeren van de bezoldiging in het niet-bekostigde onderwijs. Het grote verschil met het bekostigde onderwijs is, dat het niet-bekostigde onderwijs geen financiële ondersteuning van de overheid ontvangt. Het publieke belang van het niet-bekostigde onderwijs is niet zodanig, dat het niet-bekostigde onderwijs enkel om die reden tot de semipublieke sector moet worden gerekend.

De leden van de fractie van het CDA merkten, onder verwijzing naar de brief van 14 januari 2011, op dat de minister en de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben aangekondigd dat een bezoldiging boven het toekomstig wettelijk maximum zal worden teruggevorderd als ondoelmatige uitgave. Deze leden stelden de vraag of deze gedragslijn ook door andere departementen zal worden toegepast.

De gedragslijn waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, is bedoeld voor de periode voorafgaand aan inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Dit voorstel van wet gaat ervan uit dat onverschuldigde betalingen door de topfunctionaris worden geretourneerd aan de werkgever, bij voorbeeld door verrekening met nog te betalen bezoldiging. De grondslag voor terugvordering van de bekostiging wegens overschrijding van de bezoldigingsnorm dient zijn grondslag te vinden in de wettelijke regeling van die bekostiging. Aangezien het van verschillende aspecten van die bekostiging afhankelijk is of een terugvordering mogelijk, zinvol of wenselijk is, kan geen algemene uitspraak worden gedaan over de toepassing van een maatregel als aangekondigd in de brief van 14 januari 2011 op andere terreinen dan het onderwijsveld.

De leden van de fractie van de SGP ontvingen graag meer inzicht in de afweging waardoor de landelijke publieke omroep wel en de energiesector niet tot de semipublieke sector worden gerekend. Deze leden vroegen of er bij de ene sector sprake is van meer publiek belang dan bij de andere sector.

De regering was bij de weging van de door de commissie-Dijkstal ontwikkelde en in de kabinetsreactie overgenomen criteria van oordeel dat de omroepstichtingen zijn aangemerkt als rechtspersoon met een wettelijke taak, de landelijke publieke omroep bovendien voor een aanzienlijk deel uit publieke middelen wordt gefinancierd en dat met de instandhouding van een pluriforme publieke omroep als geheel een publiek belang is gediend. Bij de energiesector geldt juist dat de overheid zich kan terugtrekken uit deelnemingen in activiteiten betreffende levering en productie, zoals gebeurt bij Essent en Nuon. Met de Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (Stb. 614) is gewaarborgd dat de regionale en nationale netwerkactiviteiten in handen blijven van overheden. Daarnaast is de markt voor levering en productie geliberaliseerd en opengesteld voor buitenlandse partijen. Men zou een vergelijking kunnen maken met de voedselvoorziening. Hoewel voedsel een

eerste levensbehoefte is, worden de supermarkten niet tot de semipublieke sector gerekend. In dat licht bestaat geen rechtvaardiging voor regulering van de bezoldiging in de energiesector, behoudens voor het netbeheer.

7.3 Energiesector (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het voorstel van wet van toepassing is op regionale netbeheerders, maar niet op de staatsdeelnemingen TenneT en Gasunie. De aan het woord zijnde leden vroegen of het enkele feit dat TenneT en Gasunie eigendom zijn van de rijksoverheid, een verschil rechtvaardigt in de maximering van de beloning ten opzichte van de maximering bij regionale netbeheerders.

Omdat het voorstel van wet niet van toepassing is op staatsdeelnemingen, zijn bij de netbeheerders in bijlage 1 TenneT en de Gasunie uitgezonderd. In vergelijking met de regionale netbeheerders, vervullen TenneT en de Gasunie naast het beheer van het nationale netwerk ook andere taken die een verschil in beloning rechtvaardigen. TenneT en Gasunie participeren in energiebeurzen in verschillende Europese landen. Verder dragen beide ondernemingen bij aan de integratie van de Noordwest-Europese markten. Gasunie bezit een netwerk in Noord-Duitsland en participeert in een aanbouw zijnde LNG-terminal en in internationale pijpleidingen, zoals Nordstream. TenneT bezit eveneens een Duits netwerk en participeert in onderzeese kabels naar Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Deze activiteiten vragen andere competenties van de bestuurders en dit rechtvaardigt een indeling boven het bezoldigingsmaximum. De toenmalige minister van Financiën heeft TenneT en Gasunie blijkens zijn brief van 24 oktober 2008 niet ingedeeld in de categorie publiek, maar in de middelste categorie publiek/markt. Deze categorie kenmerkt zich door veel publieke invloed maar met enige marktwerking.² In aanvulling hierop heeft de toenmalige minister van Financiën bij brief van 9 oktober 2009 deze indeling met betrekking tot TenneT nader onderbouwd. Bij de activiteiten van TenneT is sprake van commerciële invloed, waarbij TenneT bovendien een belangrijke rol heeft in het realiseren van een Europese elektriciteitsmarkt. De elektriciteitsmarkt is een internationale markt, waarbij TenneT in complexe onderhandelingen moet treden met buitenlandse (beursgenoteerde) ondernemingen om projecten te kunnen realiseren.³ Deze argumenten gelden in gelijke mate voor Gasunie. Overigens zijn op grond van het staatsdeelnemingenbeleid de beloningen bij TenneT en Gasunie fors gematigd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts op welke wijze de regering onderzoek heeft gedaan naar de regionale netbeheerders, of met de regionale netbeheerders overleg is gevoerd gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel, en wat de uitkomsten waren. De regering heeft in de kabinetsreactie op het advies van de commissie-Dijkstal ten aanzien van de netbeheerders het advies gevolgd, hetgeen in onderhavig voorstel van wet heeft geresulteerd in opname van de regionale netbeheerders in bijlage 1.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het regime dat op de netbeheerders van toepassing is. Tevens vroegen deze leden om een nadere onderbouwing van de keuze om commerciële activiteiten van geïntegreerde energiebedrijven buiten de reikwijdte van dit voorstel te laten.

De regering heeft de regionale netbeheerders opgenomen in bijlage 1 bij onderhavig voorstel van wet, zodat het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing is. Zoals eerder in deze nota in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie, de VVD-fractie en de SGP-fractie reeds is opgemerkt, vormen de commerciële activiteiten van geïntegreerde

² Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 39.

³ Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 101.

energiebedrijven naar het oordeel van de regering geen onderdeel van de semipublieke sector, omdat de overheid zich uit de productie van energie heeft teruggetrokken door deze markt volledig te liberaliseren en privatisering van productie- en leveringsactiviteiten toe te staan.

7.5 Woningcorporaties (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering gedetailleerder kan aangeven op welke wijze en om welke redenen de bezoldigingen bij woningcorporaties gedifferentieerd zullen worden en welke criteria zullen worden gehanteerd

Met het differentiëren is bedoeld dat voor de corporatiesector met toepassing van het voorgestelde artikel 2.6 lagere grensbedragen worden vastgesteld voor (klassen van) corporaties waarvoor het bezoldigingsmaximum te hoog wordt geacht. In de huidige praktijk is er bij kleinere corporaties soms sprake van erg hoge beloningen vergeleken met de schaal en opgaven van de corporatie. De Kamer is daarover onlangs bij brief van 4 maart 2011 geïnformeerd. De exacte vormgeving van de toepassing van de artikelen 2.5 en 2.6 voor corporaties zal mede naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel worden bepaald. Naar analogie van de huidige beloningscode van de corporatiesector kan onder meer gedacht worden aan het differentiëren naar grootte en de activiteiten van de corporatie (sloop, nieuwbouw, herstructurering e.d.).

7.6 Zorgsector/Volksgezondheid en Jeugd en gezin (ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport)

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag aan de orde of door de toepassing van de artikelen 2.6 en 3.3 het criterium 'complexiteit van een organisatie' tot ongewilde fusieprikkels leidt.

Bij de bepaling van de bezoldiging van een bestuurder worden meerdere aspecten meegewogen over de instelling die hij leidt. Eén ervan is de complexiteit. Met zo'n inschalingsregeling is het schipperen tussen detaillisme en eenvoud. In de thans geldende beloningscode voor bestuurders in de zorg (BBZ) kunnen op grond van het aspect 'complexiteit' drie mogelijke scores gehaald worden, namelijk 0, 1 of 2. Het gesignaleerde risico dat van een indeling in de BBZ door de factor complexiteit een positieve prikkel zal vormen voor fusies, acht de regering gering. De keuze voor een fusie is een besluitvormingsproces waar bij Raden van Toezicht en Raden van Bestuur samen veel factoren afwegen. Het voordeel voor de zorg is daar een zware factor bij. Angst voor fusies als gevolg van inschalingsperspectieven voor de topfunctionarissen, terwijl verder alle argumenten tegen een fusie pleiten, lijkt ongegrond. Daarom is het denkbaar dat de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aansluiting zoeken bij die regeling. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts naar de verhouding van die artikelen met het regeerakkoord en naar de praktische uitwerking van genoemde artikelen zonder bureaucratische rompslomp.

De regering ziet in onderhavig voorstel van wet geen strijd met het regeerakkoord. In de bijlage bij het gedoogakkoord wordt namelijk uitgegaan van invoering van onderhavig voorstel van wet in de vorm zoals die door het vorige kabinet is voorbereid. Bovendien wordt met de voorgestelde artikelen 2.6 en 3.3 uitvoering gegeven aan de motie van de leden De Pater c.s., waarin werd gepleit voor een variëteit aan genormeerde salarismaxima op basis van functiezwaarte.⁴ Het is al lang gebruikelijk dat de inschaling van de werknemers wordt bepaald door een geobjectiveerd systeem: de functiewaardering. Dat een dergelijk geobjectiveerd systeem nu ook gaat gelden voor de inschaling van de betrokken instellingen

⁴ Handelingen II 2008/09, 30 111, nr. 40.

is dan ook niet meer dan logisch. Juist door dat inschalingsproces te objectiveren en te systematiseren, wordt bureaucratische rompslomp voorkomen. Maar wat nog belangrijker is: het is volgens de regering de enige manier om te voorkomen dat er (maatschappelijk) onverantwoorde bezoldigingen worden overeengekomen. De betrokken bewindslieden zijn verantwoordelijk om de kaders te bepalen voor dit regime. De bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn voornemens die kaders te bepalen in overeenstemming met hun tot nu toe gevoerde governancebeleid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering bereid is de door de Kamer aangenomen motie van het lid Wolbert⁵ die de regering – met het oog op de massale overschrijding van de beloningscode door bestuurders en toezichthouders in de zorg – verzoekt de zorgaanbieders onder het regime van het bezoldigingsmaximum te brengen, alsnog uit te voeren. Ook de leden van de fractie van de SP constateerden dat de Tweede Kamer de wens heeft uitgesproken om bestuurders en toezichthouders in de zorgsector onder het strengste regime te brengen. Zij vroegen waarom de regering niet bereid is de betreffende moties uit te voeren.

De regering wijst er op dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de motie een brief aan de Tweede Kamer heeft gezonden⁶ en op 2 februari 2011 aanvullende schriftelijke vragen heeft beantwoord.⁷ Uit beide stukken blijkt dat zij voorstelt om de motie te betrekken bij de behandeling van dit voorstel van wet. Maar uit beide stukken blijkt ook dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de aanleiding voor de motie (dat 'de beloningscode voor bestuurders en toezichthouders in de gezondheidszorg massaal wordt overschreden') niet kan onderschrijven, omdat de code waarnaar in de motie wordt verwezen, de BBZ, pas in september 2009 is vastgesteld, zodat in de cijfers waar de motie een reactie op was, met de BBZ nog geen rekening kon zijn gehouden.

De normering van de topinkomens in de semipublieke sector is een – vanuit zowel juridisch als bestuurlijk aspect gezien – complexe materie. Het is dan ook niet voor niets dat de voorbereiding van dit wetsvoorstel enige tijd heeft gevergd. Het advies van de commissie-Dijkstal 'Normeren en Waarderen' heeft een goede basis geschapen om een genuanceerde en kansrijke aanpak vorm te geven. Daarbij doelt de regering niet alleen op de toetsingscriteria die de commissie heeft ontwikkeld om de semipublieke sector af te bakenen, maar ook op het feit dat zij drie regimes heeft voorgesteld waarmee binnen het heterogene veld van de semipublieke sector passende maatregelen kunnen worden getroffen.

De door de leden van de fracties van de PvdA en de SP bedoelde motie doet volgens de regering afbreuk aan het complexe karakter van de onderhavige materie. De motie doet echter tevens afbreuk aan een belangrijke randvoorwaarde bij deze normering: er moeten zodanige beloningsverhoudingen ontstaan dat er weliswaar maatschappelijk verantwoord wordt beloond, maar dat er toch nog goede bestuurders kunnen worden aangetrokken en gedurende zekere tijd kunnen worden behouden (in het navolgende verkort aangeduid als 'de arbeidsmarktpositie').

Met het oog op die arbeidsmarktpositie is de genuanceerdere aanpak nodig die nu in het voorstel van wet is vervat. De regering houdt vast daarom aan haar standpunt dat de bezoldiging in de zorg, gelet op de arbeidsmarkt, in sommige gevallen hoger moet kunnen zijn dan het bezoldigingsmaximum. Dat wil niet zeggen dat iedere topfunctionaris in de zorg de absolute top van de sectorale norm zal kunnen halen. Want de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal gebruik maken van de mogelijkheid die onderhavig

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 500-XVI, nr. 36.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 500-XVI, nr. 87.

⁷ Handelingen II 2010/11, Aanhangsel 1290.

voorstel van wet biedt om een gedifferentieerde sectorale bezoldigingsnorm vast te stellen voor de verschillende te onderscheiden klassen.

Een sectorale, gedifferentieerde, norm in de zorg kan pas na de inwerkingtreding van het voorstel van wet worden opgelegd. Met de BBZ heeft de sector een bruikbare voorzet gegeven voor een door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op te leggen sectorale bezoldigingsnorm. Naleving ervan kan – indien nodig – vervolgens met de wet in de hand worden afgedwongen. Bij de vaststelling te zijner tijd van de sectorale bezoldigingsnorm voor de zorg zullen de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een aantal op het voorgestelde artikel 3.4, tweede lid, gebaseerde factoren meewegen:

- De bepaling van de gedifferentieerde beloningsnorm met behulp van het scoresysteem en het indelingssysteem uit de BBZ.
- De daaruit resulterende beloningsnormen zijn gebaseerd op het consequent doortrekken van de beloningsverhoudingen die gelden voor de medewerkers in de sector op wie de cao van toepassing is. De basis daarvoor zijn de FWG (functiewaardering gezondheidszorg) plus de salaristabellen van de zorg-cao's.
- De arbeidsmarktpositie voor bestuurders in de zorg.
- De notie over wat een maatschappelijke verantwoord beloningsniveau is.

Toepassing van deze factoren zal voor het grootste deel van de sector zorg leiden tot een gedifferentieerde sectornorm die lager is dan het bezoldigingsmaximum. De hoogste sectorale bezoldigingsnorm kan overigens slechts in uitzonderlijke gevallen worden bereikt, namelijk alleen door bestuurders die werken in zorginstellingen die met de BBZ-scorefactoren tot de allerswaarste behoren. Ter adstructie hiervan zijn de gedifferentieerde salarismaxima uit de BBZ in de onderstaande tabel weergegeven als percentage van de beloningscomponent uit het bezoldigingsmaximum: 130% van het huidige bruto ministersalaris. In deze vergelijking is niet betrokken de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie, omdat deze in de BBZ niet is genormeerd. Daarnaast kent de BBZ nog de mogelijkheid van een marktwerkingstoelage van ten hoogste 30%, die evenmin in deze vergelijking is verwerkt.

Salaristabel BBZ in euro's, stand 2009 (geldt voor het totaal van vast én variabel, met uitzondering van een eventuele marktwerkingstoelage)

schaal	min (70%)	max	% beloningscomponent bezoldigingsmaximum
A	49.700	71.000	39
B	57.050	81.500	45
C	65.520	93.600	52
D	75.250	107.500	58
E	86.450	123.500	68
F	99.050	141.500	78
G	109.550	156.500	86
H	118.300	169.000	93
I	126.700	181.000	100
J	134.050	190.000	105

NB. De norm van 130% van het huidige bruto ministersalaris is €181.000

De tabel toont aan dat de regering, door uitvoering te geven aan de genoemde motie van de leden De Pater c.s. en met inachtneming van de bovenstaande afwegingen, zoveel mogelijk recht doet aan de motie van het lid Wolbert door het criterium van 'een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau' als één van de af te wegen factoren mee te nemen bij het vaststellen van de sectorale bezoldigingsnorm.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de normering van topinkomens bij de zorgaanbieders care niet verder gaat dan een sectorale bezoldigingsnorm, terwijl deze grotendeels bekostigd worden door AWBZ-premiegeden.

De regering heeft voor de gehele zorg gekozen voor het regime van een sectorale norm omdat dat regime het beste past bij het gedifferentieerde beeld aan functiezwaartes voor bestuurders van de verschillende zorginstellingen. Het cao-loongebouw in de zorg is in de diverse sectoren gebaseerd op het FWG (functiewaardering gezondheidszorg). De gedifferentieerde normen voor topfunctionarissen in de zorg bouwen daar op voort. Daardoor ontstaat er voor het totale loongebouw in de zorgsector (zowel cao-medewerkers als bestuurders) een consistent en verantwoord geheel. Een verschillende behandeling van de verschillende zorgsectoren, namelijk het onderbrengen van delen van de zorg in verschillende regimes, doet daar afbreuk aan. Zoals blijkt uit het antwoord op de bovenstaande vraag van de leden van de PvdA-fractie zal de beoogde differentiatie voor de zorgaanbieders in de care tot gevolg hebben dat deze in dat gedifferentieerde stelsel niet uitkomen boven het bezoldigingsmaximum. Formeel geldt voor de zorgaanbieders care als toegelaten zorginstelling dus een gedifferentieerde sectorale bezoldigingsnorm, materieel ligt die norm voor de zorgaanbieders care in het zwaarste regime.

De leden van de CDA-fractie vroegen tevens in welke categorie de regering de instellingen indeelt die worden bekostigd uit persoonsgebonden budgetten.

De regering heeft instellingen die uit persoonsgebonden budgetten worden gefinancierd, niet als zelfstandige categorie ingedeeld. Iemand met een persoonsgebonden budget kan zorg inkopen bij een toegelaten zorginstelling. Die zorginstelling valt uit hoofde van zijn toelating onder de werking van onderhavig voorstel van wet. Een budgethouder kan met zijn persoonsgebonden budget ook elders zorg inkopen, bijvoorbeeld bij een niet-toegelaten zorginstelling of bij een particulier. De verleners van die zorg kunnen niet enkel op grond van die betaling uit het persoonsgebonden budget tot de semipublieke sector worden gerekend. Het betreft vaak zorg die niet primair medisch is en die wordt aangeboden op de markt.

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie waarom voor belangenorganisaties van patiënten, gehandicapten en ouderen (PGO-organisaties) met een beroep op marktwerking gekozen wordt voor de sectorale bezoldigingsnorm in plaats van een bezoldigingsmaximum. Zoals eerder aan de Kamer gemeld ⁸ heeft de regering voor de zorg het advies van de commissie-Dijkstal uit het rapport 'Normeren en Waarderen' overgenomen (zie de tabel op pag. 28 uit dat advies). De regering vond bij marginale toetsing van dat advies geen redenen om voor de PGO's van het advies af te wijken. Overigens zal op deze organisaties op basis van de op de BBZ gebaseerde criteria een sectornorm van toepassing zijn die lager is dan het bezoldigingsmaximum.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering hun opvatting deelt dat zorg een publiek belang is en waarom de regering dan toch kiest voor een bezoldigingsnorm, of zelfs voor een openbaarheidsregime.

De regering deelt de opvatting van de leden van de fractie van de SP dat met de zorg een publiek belang wordt gediend. Dat is ook de rechtvaardiging om onderhavig voorstel van wet

⁸ Kamerstukken II, 2008/09, 28 479, nr. 38, pag. 5.

op de zorg toe te passen. In het advies van de commissie-Dijkstal 'Normeren en Waarderen', dat ten grondslag ligt aan dit voorstel van wet, zijn criteria voorgesteld en toegepast om te bepalen of een sector al dan niet moet worden genormeerd, en zo ja, welk regime vervolgens van toepassing dient te zijn. De regering heeft, daartoe uitgenodigd door de Tweede Kamer, de Kamer een nadere onderbouwing gezonden voor de gemaakte keuzes.⁹ Daarin is ten aanzien van de zorg onder meer aangegeven dat de regering geen aanleiding heeft gezien om af te wijken van het advies 'Normeren en Waarderen' van de commissie, behalve bij twee sectoren: de kennisinstututen en de zorgverzekeraars.

De kennisinstututen hebben zoveel met de universiteiten gemeen dat de regering vond dat dan ook hetzelfde regime als bij de universiteiten van toepassing hoort te zijn. Voor de zorgverzekeraars geldt dat de regering deze niet tot de semipublieke sector rekent, maar tot de markt. Zoals de regering reeds eerder heeft aangekondigd¹⁰, is transparantie van individuele inkomens van topfunctionarissen bij zorgverzekeraars gewenst. Daarom is deze sector onder het openbaarmakingsregime van dit voorstel van wet gebracht, zoals dat onder de Wopt eveneens het geval was.

Een en ander brengt, zoals gezegd, niet mee dat voor alle topfuncties in de zorg een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum gerechtvaardigd is. De voorgenomen indeling van zorginstellingen zal tot gevolg hebben dat voor het overgrote deel van de zorginstellingen een norm geldt die lager is dan het bezoldigingsmaximum. Dat is hierboven uitgebreider beschreven in het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts waarom de regering er niet voor heeft gekozen een bezoldigingsmaximum te stellen voor medisch specialisten en andere 'vrije beroepsbeoefenaren' in de zorg. Ook de leden van de fractie van de SGP constateerden dat het voorstel van wet niet van toepassing is op vrije beroepsbeoefenaren. Zij vroegen naar een motivering van deze keuze en stelden de vraag of deze uitzondering geen afbreuk doet aan het uniforme karakter van de regels.

De regering heeft zich in onderhavig voorstel van wet beperkt tot de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector zoals die in de wet zijn gedefinieerd, te weten de leden van de hoogste uitvoerende en toezichhoudende organen. De motie van het lid Rosenmüller¹¹, waarmee het debat over topinkomens aanving, beperkte zich eveneens tot topfunctionarissen. Hetzelfde geldt voor de taakopdracht voor de commissie-Dijkstal. Vrije beroepsbeoefenaren maken geen deel uit van die categorie. De wet strekt zich evenmin uit tot medisch specialisten die in dienst zijn van een zorginstelling, omdat de functie van medisch specialist niet is aangemerkt als topfunctie. Om het stelsel niet alleen uitvoerbaar te houden, maar ook juridisch haalbaar, zijn andere functies dan die van topfunctionarissen buiten beschouwing gelaten. Ingrijpen in de inkomensvorming moet namelijk met terughoudendheid geschieden en kan niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en proportioneel is.

In het algemeen zullen bestuurders niet geneigd zijn medewerkers een hogere bezoldiging toe te kennen dan zijzelf ontvangen. Verdergaand overheidsoptreden kan daarmee achterwege blijven. Daar waar wel een hogere bezoldiging wordt toegekend, zoals bij medisch specialisten in loondienst, is sprake van een bezoldiging die zowel door de markt tot stand komt en in het FWG (functiewaardering gezondheidszorg) is vastgelegd. De gemaakte keuzes doen geen afbreuk aan de uniformiteit van de regels, omdat voor topfunctionarissen deze uniformiteit wel in onderhavig voorstel van wet is neergelegd.

⁹ Kamerstukken II, 2008/09, 28 479, nr. 38.

¹⁰ Kamerstukken II, 2008/09, 28 479, nr. 38, pag. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 734, nr. 9.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een toelichting op het verschil tussen de zorgaanbieders en de zorgverzekeraars, op grond waarvan de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector worden gerekend. Deze leden vroegen zich af of het niet logisch zou zijn om voor de zorgverzekeraars de publieke normen ten minste te laten gelden voor zover het de uitvoering van de basisverzekering betreft, ervan uitgaande dat de Zorgverzekeringswet in belangrijke mate een publiekrechtelijke zorgverzekering is.

Bij de afweging om de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector te rekenen, heeft een belangrijke rol gespeeld dat de Zorgverzekeringswet juist een privaatrechtelijk stelsel is. In die wet is sturing door de overheid vervangen door sturing door de markt. Dat heeft, tezamen met de concurrentie op de markt voor zorgverzekeringen als contra-indicatie, het bredere werkterrein van de zorgverzekeraars en de volstrekt andere arbeidsmarkt waar bestuurders van zorgverzekeraars uit worden gerekruteerd, geleid tot het oordeel van de regering dat de zorgverzekeraars niet tot de semipublieke sector moeten worden gerekend. Van de zorgaanbieders is het publieke belang gegeven, terwijl van concurrentie op deze markt minder tot geen sprake is.

7.8 Subsidieontvangende organisaties (ministerie van Buitenlandse Zaken)

De leden van de VVD- en CDA-fracties vroegen naar de verhouding tussen het bezoldigingsmaximum uit onderhavig voorstel van wet en de motie Dijkhoff c.s.¹² over de salarissen van directeurs van organisaties, actief op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking en die daarvoor subsidie ontvangen. De regering bevestigt dat salarissen van directeurs van organisaties die actief zijn op het terrein van ontwikkelingssamenwerking ook na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet niet hoger mogen zijn dan het salaris van de hoogste ambtenaar van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken (de zogenoemde DG-norm). Momenteel is de DG-norm al in subsidieprogramma's als het Medefinancieringsstelsel en het Standaardkader ontwikkelingssamenwerking opgenomen. Indien het wetsvoorstel in de huidige vorm wordt aangenomen dan is de minister van Buitenlandse Zaken voornemens voor de hier bedoelde organisaties de DG-norm bij ministeriële regeling als generiek lager normbedrag als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.5 vast te stellen.

Het gaat daarbij niet alleen om alle in Nederland gevestigde organisaties die een instellingssubsidie ontvangen, maar tevens om alle in Nederland gevestigde organisaties die voor meer dan 50% van hun jaarlijkse inkomsten gesubsidieerd worden door het ministerie al dan niet tezamen met een ander deel van de centrale overheid.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het gebruik van de mogelijkheid om in afzonderlijke subsidieprogramma's specifieke inkomensnormen als subsidievoorwaarde op te nemen. Deze leden vroegen om een reactie op de suggestie dit instrument standaard als subsidievoorwaarde op te nemen.

Voor zover bekend maakt alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik van de mogelijkheid om een inkomensnorm te stellen als onderdeel van subsidievoorwaarden. De regering heeft thans geen voornemens om standaard een dergelijke subsidievoorwaarde op te nemen. Per beleidsterrein dient te worden afgewogen of een dergelijke voorwaarde effectief en proportioneel is. Handhaving van een inkomensnorm via subsidie treft niet de ontvanger van dat inkomen, maar kan wel de continuïteit van de gesubsidieerde instelling in

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 500-V, nr. 50.

gevaar brengen als een verleende subsidie wordt teruggevorderd terwijl de instelling de subsidie al heeft uitgegeven.

7.9 Staatsdeelnemingen

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader te motiveren waarom het wetsvoorstel geen betrekking op staatsdeelnemingen heeft.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel beschrijft de regering uitgebreid de overwegingen die hebben geleid tot het uitzonderen van de staatsdeelnemingen. Samengevat heeft de regering twee overwegingen voor de uitzondering. Ten eerste beoogt de wet bevoegdheden voor de staat ten aanzien van beloningen in de publieke en semipublieke sector te creëren, waar die momenteel niet voorhanden zijn. Die reden doet geen opgeld voor staatsdeelnemingen, aangezien de wet (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) reeds aan de aandeelhouder de bevoegdheid toekent om het beloningsbeleid voor de bestuurders vast te stellen. De minister van Financiën (en enkele vakministers bij een beperkt aantal beleidsdeelnemingen) heeft aldus de bevoegdheid om voor alle staatsdeelnemingen een (eigen) beloningsbeleid vast te stellen. Nu de minister van Financiën in het door hem vast te stellen beloningsbeleid bij iedere deelneming bovendien een beloningsmaximum laat opnemen, waar de raad van commissarissen bij het vaststellen van individuele bestuurdersbeloningen onder moet blijven, is een aanvullende publiekrechtelijke bevoegdheid voor het kabinet overbodig (en zelfs ongewenst; zie hieronder).

De minister van Financiën heeft een 'beloningskader staatsdeelnemingen' opgesteld, aan de hand waarvan voor iedere deelneming het beloningsbeleid kan worden beoordeeld en vastgesteld en dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van de onderneming. Dat is de tweede reden dat de staatsdeelnemingen zijn uitgezonderd. Het gaat hier om privaatrechtelijke ondernemingen, die een taak vervullen waarvan het kennelijke oordeel is dat deze het beste op afstand van de overheid en op een bedrijfsmatige en zelfstandige wijze moet worden uitgevoerd. Om die reden, en gegeven het feit dat de staatsdeelnemingen doorgaans werkzaam zijn in het commercieel opererende bedrijfsleven, ligt het niet voor de hand om op deze bedrijven salarissen toe te passen die rechtstreeks zijn afgeleid van die van de publieke sector. Differentiatie in de mate waarin wordt vergeleken met de genormeerde beloningen in de publieke en semipublieke sector, en daarmee in de hoogte van de vast te stellen beloningsmaxima, is nodig om recht te doen aan de relevante arbeidsmarktomgeving van ieder afzonderlijk bedrijf.

Overigens zouden de staatsdeelnemingen, ook zonder dat zij expliciet van de wet zouden zijn uitgezonderd, veelal niet onder de reikwijdte van de wet vallen. De wet hanteert voor de afbakening van de semipublieke sector immers de vier aan de commissie-Dijkstal ontleende criteria. De staatsdeelnemingen voldoen daar veelal niet aan: staatsdeelnemingen worden in vrijwel geen geval in overwegende mate publiek bekostigd, zij zijn vrijwel nooit een rechtspersoon met een wettelijke taak en zij staan vrijwel allemaal in meer of mindere mate bloot aan commerciële concurrentie (de contra-indicator). Alleen het criterium van het publieke belang gaat voor de staatsdeelnemingen zonder uitzondering op. Om die reden zijn hun aandelen (deels) in handen van de staat en stelt de minister van Financiën als aandeelhouder het beloningsbeleid vast. Daartoe is eerder genoemd beloningskader ontwikkeld, dat als doel heeft zowel rekening te houden met de genormeerde beloningen in de (semi)publieke sector, als met de voor deze bedrijven relevante marktomgeving en dat als belangrijk nevenschikkend doel heeft de bestuurdersbeloningen te matigen. Blijkens recente brieven van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer is dat matigingsstreven succesvol.

De leden van de SP-fractie ontvingen graag een overzicht van alle staatsdeelnemingen, de geldende beloningsnormen en de manier waarop de regering deze normen kan afdwingen. Het vorige kabinet heeft de zogenoemde deelnemingen met volwaardige bedrijfsactiviteiten waarvan het aandeelhouderschap bij de minister van Financiën is belegd ingedeeld in drie categorieën binnen het 'beloningskader staatsdeelnemingen'. Op 24 oktober 2008 werd de Tweede Kamer daarover schriftelijk geïnformeerd.¹³ Ik verwijs graag naar die brief voor een overzicht van deze staatsdeelnemingen en hun indeling.

In zijn brieven van 22 juni¹⁴ en 19 oktober 2010¹⁵ informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over de resultaten die aan de hand van het beloningskader zijn geboekt en daarmee over de gematigde beloningsmaxima die bij de verschillende deelnemingen gaan gelden. Ik verwijs graag naar het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen¹⁶, waarin een samenvattend overzicht van de resultaten is opgenomen (pagina 14). In het algemeen overleg van 26 januari 2011¹⁷ maakte de minister van Financiën ten slotte melding van het feit dat ook met TenneT Holding BV overeenstemming is bereikt over een nieuw beloningsbeleid en tot welk gematigd beloningsmaximum dat leidt.

Voorts zijn KLM en Thales Nederland BV staatsdeelnemingen met volwaardige bedrijfsactiviteiten waarvan het aandeelhouderschap bij de minister van Financiën is ondergebracht. Het belang van de Nederlandse staat in deze ondernemingen is met 5,9% respectievelijk 1% echter te gering om effectief invloed uit te oefenen op het beloningsbeleid. Om die reden zijn deze ondernemingen niet ingedeeld in het 'beloningskader staatsdeelnemingen'. De tijdelijke deelnemingen ABN Amro Group NV en ASR Nederland NV zijn ook niet ingedeeld in het beloningskader, aangezien er weinig tot geen redenen zijn om het beloningsbeleid voor deze financiële instellingen, die actief zijn in een commerciële omgeving, deels af te stemmen op genormeerde beloningen in de publieke en semipublieke sector. Het nieuwe (en ook fors gematigde) beloningsbeleid voor die deelnemingen is vooral getoetst aan de Code Banken en andere beginselen van duurzaam beloningsbeleid in de financiële sector.

Ten slotte is het aandeelhouderschap van enkele zogenoemde 'beleidsdeelnemingen' ondergebracht bij andere ministers. Voor het overzicht van deze deelnemingen verwijs ik opnieuw naar het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2009 (pagina 23). Ook deze deelnemingen zullen worden ingedeeld in een van de drie categorieën van het beloningskader voor staatsdeelnemingen. De vorige minister van Verkeer en Waterstaat informeerde de Tweede Kamer bijvoorbeeld over het feit dat hij ProRail BV heeft ingedeeld in de categorie 'publiek', waar het normsalaris voor de publieke en semipublieke sector geldt.

De leden van de SGP-fractie stelden de effectiviteit van het beleid bij staatsdeelnemingen aan de orde. Zij vroegen daarbij of de regering via staatsdeelnemingen voldoende tegenmacht heeft tegen de bestuurders van de organisaties.

Voor de reden van het niet onder de wet brengen van de staatsdeelnemingen verwijs ik graag naar het antwoord op dezelfde vraag van de VVD-fractie hierboven.

De minister van Financiën heeft in het afgelopen jaar de Tweede Kamer diverse malen, zowel schriftelijk als mondeling, geïnformeerd over de resultaten die zijn geboekt aan de hand van het 'beloningskader staatsdeelnemingen', dat als doel heeft de bestuurdersbeloningen bij de

¹³ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 39.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 111.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 115.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 116.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 118.

staatsdeelnemingen te matigen. Hij deed dat laatstelijk met zijn brief van 19 oktober 2010.¹⁸ In die brief werd geconstateerd dat bij vrijwel alle deelnemingen uit de categorieën 'publiek/markt' en 'markt/publiek' een nieuw en gematigder beloningsbeleid is vastgesteld, dat – conform het beloningskader – rekening houdt met de specifieke kenmerken van de deelnemingen. In het daarop volgende algemeen overleg¹⁹ meldde de minister voorts dat ook met de raad van commissarissen van TenneT Holding BV overeenstemming is over een nieuw en gematigder beloningsbeleid en dat hij tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders van het Havenbedrijf Rotterdam (van eind maart) ook voor die onderneming een nieuw beloningsbeleid wil vaststellen. Daarmee is voor alle staatsdeelnemingen die in de brief van het vorige kabinet²⁰ werden ingedeeld in een van de drie beloningscategorieën een nieuw en, zonder uitzondering, gematigd beloningsbeleid vastgesteld.²¹ Bij sommige staatsdeelnemingen worden de beloningen als gevolg van het nieuwe beloningsbeleid gehalveerd. Het totaal van deze resultaten onderstreept de effectiviteit van het beloningskader voor staatsdeelnemingen en toont aan dat de regering via het aandeelhouderschap, en in goed overleg met de raden van commissarissen van de staatsdeelnemingen, een gematigder beloningsbeleid bij de staatsdeelnemingen weet te realiseren.

7.11 Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader te motiveren waarom regionale ontwikkelingsmaatschappijen als staatsdeelnemingen beschouwd kunnen worden. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn staatsdeelnemingen, waarbij de staat over de meerderheid van de aandelen beschikt. Bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen voert de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie sedert enkele jaren een bezoldigingsbeleid waarbij het maximum is gekoppeld aan schaal 18 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). De bezoldiging ligt daarmee ruim onder het bezoldigingsmaximum van onderhavig voorstel van wet. Weliswaar biedt het voorgestelde artikel 2.5 de mogelijkheid om een lagere norm vast te doen stellen, maar aangezien die norm jaarlijks via een ministeriële regeling moet worden herzien, is handhaving van de norm van schaal 18 BBRA via het aandeelhouderschap effectiever dan het jaarlijks vaststellen via ministeriële regelingen.

7.13 Uitbreiding toepassing

De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat het voorstel van wet veel delegatiebepalingen kent, zoals de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen en instellingen onder de wet te brengen of deze uit de wet te schrappen. Deze leden vroegen of de regering had overwogen om voor deze delegatie voorhangprocedures toe te passen.

De regering heeft niet overwogen om in het voorstel van wet voorhangprocedures op te nemen. De delegatiemogelijkheid is niet principieel, maar praktisch. Het gaat met name om de mogelijkheid de aanduiding te wijzigen en om nieuwe organisaties toe te voegen, dan wel organisaties die ophouden te bestaan te schrappen. Het zal in de gevallen waar de leden van

¹⁸ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 115.

¹⁹ Kamerstukken II 2010/11, 28 165 nr. 118.

²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 39.

²¹ Behalve, zoals de minister in zijn brief van 19 oktober 2010 meldde, voor de drie deelnemingen in de categorie 'publiek', waar de norm van 130% van het ministersalaris geldt; het vigerende beloningsbeleid voor die deelnemingen voldoet reeds aan de norm.

de fractie van de PvdA op doelen, niet gaan om heroverweging van de toepassing van de wet op bestaande instellingen, tenzij bijvoorbeeld hun wettelijke taak wijzigt of hun bekostiging wordt gestaakt.

8. Definitie bezoldiging

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de gevolgen voor de praktijk van het op onderdelen afwijken van de definities van artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De afwijking heeft betrekking op het apart definiëren van een belastbare onkostenvergoeding die in artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek onderdeel uitmaakt van de post periodieke beloningen. Hiervoor is gekozen om deze post in het bezoldigingsmaximum apart te kunnen indexeren. De gevolgen voor de praktijk zijn gering, nu hiervoor geen aparte berekeningen hoeven worden gemaakt. Een andere afwijking is dat over een ontslagvergoeding af te dragen pensioenpremies niet worden gerekend tot de beloningen op termijn zoals over het salaris af te dragen pensioenpremies, maar worden beschouwd als onderdeel van de uitkering wegens ontslag. Dit is nodig om zeker te stellen dat de normering van de ontslaguitkering niet wordt omzeild door het direct uit te keren bedrag te verlagen in ruil voor een verhoging van de pensioenafdracht. Ook hier geldt dat de gevolgen voor de praktijk beperkt zijn.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD of de “werkkostenregeling” kan worden gebruikt om onder het bezoldigingsmaximum uit te komen.

Met de “werkkostenregeling” kan de loonbelasting van sommige onderdelen van de beloning voor rekening worden genomen door de werkgever. Voor zover die belasting eerst door de werknemer was verschuldigd (en door de werkgever werd ingehouden), wordt na invoering van de werkkostenregeling het bezoldigingsmaximum minder snel bereikt. Met dit effect is rekening gehouden door in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, uit te gaan van het aan de werkkostenregeling aangepast bedrag uit het Vergoedingenbesluit ministers en staatsecretarissen. Hierdoor is het bezoldigingsmaximum evenredig verlaagd.

De posten waarover eindheffing verschuldigd is, zoals onkostenvergoedingen of beloning in natura, blijven onderdeel uitmaken van de bezoldiging en tellen dus mee bij de vraag of het beloningsmaximum wordt bereikt. Daarmee kan de werkkostenregeling niet worden gebruikt om onderhavig voorstel van wet te ontwijken.

Voorts geldt er nog een gebruikelijkheidstoets op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting. De omvang van de vergoeding of de verstrekking die onder de eindheffing is gebracht mag niet in belangrijke mate hoger zijn dan in voor het overige vergelijkbare omstandigheden gebruikelijk is. Deze bepaling is erop gericht om oneigenlijk gebruik te beperken en biedt de inspecteur de mogelijkheid extreme situaties te bestrijden. Daarbij kan gedacht worden aan een werkgever die – in absolute bedragen gemeten – nog veel forfaitaire ruimte heeft en dat aan één enkele werknemer toekent, die zo zijn loon waarover hij belasting betaalt fors ziet dalen.²²

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of een inkomen met een bonus kan worden opgetrokken tot net onder het bezoldigingsmaximum en of dat dan geen lacune was in het voorstel van wet.

De regering heeft uit oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gekozen voor een bezoldigingsmaximum, waarbij het niet uitmaakt hoe de bezoldiging is opgebouwd. Het is – binnen de grenzen van dit voorstel van wet en andere wetten – aan werkgevers en

²² Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 65.

werknemers om uit te maken welk deel van de bezoldiging wordt besteed aan maandelijks salaris, welk deel aan pensioenaftocht en welk deel aan bijvoorbeeld prestatieafspraken. Mocht het zo zijn dat binnen een sector partijen de bezoldiging laten stijgen tot net onder het bezoldigingsmaximum (of dat nu met bonussen geschiedt, of anders), dan zal de betrokken minister over gaan tot het instellen van een verlaagd plafond en eventueel het instellen van klassen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is zo'n verlaagd plafond dan door de sector uitgelokt, zodat dat verlaagde plafond tevens geldt voor bezoldigingsafspraken die zijn gemaakt na invoering van deze wet, maar voor instelling van het verlaagd plafond. Mede gelet hierop ziet de regering geen aanleiding om in onderhavig voorstel van wet tevens de bonussen te beperken.

9. Permanent adviescollege

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere motivering van het instellen van het permanent adviescollege. Zij vroegen zich daarbij af of niet reeds in een dergelijk college is voorzien en hoe dit zich verhoudt tot het vormen van een kleinere overheid en een sanering van de adviescolleges.

De regering heeft inzake het in te stellen permanente adviescollege het advies overgenomen van de commissie-Dijkstal.²³ Zij is van mening dat de benodigde expertise en mate van onafhankelijkheid de instelling van een nieuw college rechtvaardigt. Daarbij komt dat het topinkomensbeleid een politiek en maatschappelijk zeer gevoelig onderwerp is, wat de noodzaak aan onafhankelijkheid des te groter maakt. Op dit moment is een combinatie van een dergelijke expertise en onafhankelijkheid naar inzicht van de regering nog niet belegd binnen een bestaand adviescollege. Bij het opstellen van onderhavig voorstel van wet is tevens het uitgangspunt betrokken dat met het instellen van een nieuw college terughoudend moet worden omgegaan. De regering is echter van mening dat het topinkomensbeleid om genoemde redenen het instellen van een nieuw college rechtvaardigt.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af welke mogelijkheden de regering heeft onderzocht voor een democratischer benoemingswijze van de leden van het college dan de voorgestelde wijze. Deze leden dachten aan de benoemingswijze van de Nationale ombudsman.

De regering heeft in onderhavig voorstel van wet geen bepalingen over de wijze van benoeming van de leden van het college opgenomen, omdat artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges hierin reeds voorziet. De regering ziet geen aanleiding om van de Kaderwet adviescolleges af te wijken. Een benoemingsprocedure als die voor de Nationale ombudsman heeft de regering niet overwogen. Een verschil tussen het thans voorgestelde adviescollege en de Nationale ombudsman is dat de laatste de overheid controleert, terwijl het adviescollege de regering adviseert. De bijzondere voor de Nationale ombudsman geldende procedure acht de regering te zwaar voor het adviescollege.

11. Overgangsrecht

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de eerbiedigende werking van het voorstel ten aanzien van instellingen waarop de wet van toepassing wordt op een tijdstip na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet.

²³ Advies 'Gewoet en gewogen', adviespunt 3.

Het in het voorgestelde artikel 7.3 opgenomen overgangsrecht ziet in de eerste vier leden op vier verschillende gevallen waarin een bezoldiging, hoger dan het geldende maximum, is toegestaan. Het vijfde lid, dat over de ontslagvergoeding gaat, blijft hier buiten beschouwing. Het eerste lid gaat over de situatie bij inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Dan geldt dat bestaande afspraken, voor de afgesproken duur, van kracht blijven. Dat geldt tevens voor concrete overeengekomen verhogingen die ingaan na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Indien een overeenkomst voor een bepaalde tijd is aangegaan, dient bij verlenging van die overeenkomst de bezoldiging wel aan het toepasselijke maximum worden aangepast.

In het tweede lid wordt geregeld dat wanneer door een wijziging van de bij de artikelen 1.3 en 1.4 behorende bijlagen een instelling onder de wet komt te vallen, de voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wijziging overeengekomen bezoldiging is toegestaan, indien het toepasselijke maximum wordt overschreden. Een redactionele wijziging van de bijlage heeft niet tot gevolg dat de betreffende instelling onder de wet komt te vallen, omdat de wet al op de instelling van toepassing was. In dat geval geeft de wijziging geen aanspraak op nieuw overgangsrecht.

Het derde lid ziet op het gevolg van het instellen van een verlaagd plafond (waarbij het geldende maximum voor een deelsector wordt verlaagd) of van het instellen van een indeling in klassen, waarbij voor iedere klasse een lager maximum worden vastgesteld. Dergelijke aanvullende regelingen kunnen worden getroffen als in de betreffende deelsector de bezoldiging stijgt naar het bezoldigingmaximum, zonder dat hiervoor in het gewicht van de functies een rechtvaardiging bestaat. Daarom geldt geen overgangsrecht als de overeengekomen bezoldiging hoger is dan het nieuwe maximum, maar die bezoldiging is overeengekomen nadat onderhavig voorstel van wet in werking is getreden of nadat de betreffende categorie instellingen op een bijlage bij artikel 1.3 of 1.4 is geplaatst. De betrokken instelling en de betrokken topfunctionaris hadden immers rekening kunnen houden met de bevoegdheid van de minister om lagere normen vast te stellen. Indien het nieuwe maximum lager is dan de bezoldiging die is overeengekomen voordat het voorstel van wet in werking is getreden, worden wel de reeds gemaakte bezoldigingsafspraken geëerbiedigd. In dat geval kon bij het maken van de afspraak immers geen rekening worden gehouden met een latere verlaging door de minister.

Het vierde lid regelt dat bij een indeling in klassen, een wijziging in de indeling die het gevolg is van de toepassing van de criteria, meteen doorwerkt in de geldende maxima. Voor een fictief voorbeeld: het primair onderwijs wordt verdeeld in klassen. De indeling is gebaseerd op het aantal leerlingen. Een school heeft in het nieuwe jaar minder leerlingen dan nodig voor de klasse waarin zij tot dan toe was ingedeeld. Voor de topfunctionarissen van die school gaat in het nieuwe kalenderjaar het maximum gelden voor een klasse lager. Was de overeengekomen bezoldiging hoger dan het nieuwe maximum, dan dient de bezoldiging te worden verlaagd tot het nieuwe maximum, een en ander niet lager dan de bezoldiging die was overeengekomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Samengevat: de eerbiedigende werking strekt zich uit tot afspraken die zijn gemaakt voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet of voorafgaand aan het van toepassing worden van de wet op de betreffende instelling, maar niet op afspraken die nadien zijn gemaakt, ook niet als die afspraken in strijd komen met later vastgestelde aanvullende normen, omdat met de mogelijkheid van die aanvullende normen rekening had kunnen worden gehouden. Overigens zijn in de met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging enige verbeteringen aangebracht in artikel 7.3. Deze verbeteringen hebben geen betrekking op een inhoudelijke wijziging van de hierboven beschreven uitgangspunten, maar beogen die uitgangspunten beter tot uitdrukking te brengen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe kan worden voorkomen dat, gelet op het voorgestelde overgangsrecht, voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet nog overeenkomsten met hogere bezoldigingen worden afgesloten.

De regering erkent dat die mogelijkheid bestaat. Wel zal inzichtelijk zijn welke instellingen hiertoe overgaan, omdat de betrokkenen deze afspraken openbaar moeten maken. De regering verwacht dat de publieke reacties remmend zullen werken. Bij het onderwijs zou een dergelijke afspraak kunnen worden aangemerkt als ondoelmatige besteding en worden teruggevorderd van de instelling.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het standpunt van de Leidse onderzoekers deelt dat ieder ingrijpen in excessieve bezoldiging in strijd komt met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zij vernamen graag welke andere vormen van overgangsrecht zijn overwogen, ten einde toch bestaande excessieve bezoldigingen en afspraken over toekomstige bezoldigingen aan te pakken.

De regering heeft de Universiteit Leiden onderzoek laten doen wegens de implicaties van onderhavig voorstel voor het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol. De onderzoekers verwachten dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de ontneming van toekomstige vorderingen van topfunctionarissen zal afwijzen, omdat zij bij het aangaan van de overeenkomst niet kon worden voorzien. De regering heeft geen aanleiding die conclusies te bestrijden, maar ziet in het onderzoek juist een bevestiging van haar aanvankelijk oordeel dat de wetgever zich, gelet op artikel 1 Eerste Protocol, dient te beperken. De regering heeft nog overwogen om als peildatum niet te hanteren de datum van inwerkingtreding maar bijvoorbeeld de datum van indiening van het voorstel, zoals dat wel gebeurt met bepaalde fiscale maatregelen. Hiervoor is niet gekozen, omdat op het tijdstip van indiening nog onvoldoende vast staat dat onderhavig voorstel van wet in deze vorm tot wet zal worden verheven. Als het overleg met de Staten-Generaal leidt tot ingrijpende wijzigingen, die op het tijdstip van indiening niet kunnen worden voorzien, zou niet meer van de datum van indiening kunnen worden uitgegaan.

Ook is overwogen om de eerbiedigende werking te beperken tot bijvoorbeeld vijf jaar. Onvoldoende zekerheid bestaat of een dergelijke beperking de toets door de rechter zal doorstaan. Aangezien de looptijd van arbeidsovereenkomsten bij topfunctionarissen meestal korter bedraagt dan vijf jaar, heeft de regering besloten dat de onzekerheid over de juridische afloop van een door een topfunctionaris aan te spannen rechtzaak niet opweegt tegen het geringe effect van de beperking in tijd.

De regering heeft voor lief genomen dat bestaande ongewenst hoge topinkomens alleen vrijwillig kunnen worden verlaagd, maar acht het belangrijker dat voor de toekomst wordt voorkomen dat zich nieuwe normoverschrijdingen zullen voordoen.

Aan de leden van de CDA-fractie kan worden toegegeven dat het overgangsrecht een remmend effect heeft op de mobiliteit van zittende topfunctionarissen, in die zin dat een prikkel wegvalt voor de topfunctionaris om van baan te veranderen voordat de benoemingstermijn is verstreken. De regering ziet geen mogelijkheden dit effect te bestrijden, anders dan dat door de bezoldiging van de betrokken topfunctionarissen overeenkomstig staand beleid openbaar te maken. Het effect op de mobiliteit zal overigens slechts enige jaren duren, omdat de meeste arbeidsovereenkomsten niet voor onbepaalde tijd worden afgesloten. Anders dan de leden van de CDA fractie menen, zal dit overgangsrecht, naar de regering verwacht, niet in sterke mate leiden tot het aangaan van meer langjarige afspraken,

omdat een instelling met zijn topfunctionarissen geen overeenkomsten met een langere duur zal afspreken, omdat ook de instelling belang heeft bij mobiliteit van de topfunctionarissen.

13 Handhaving

De leden van de D66-fractie vroegen op welke wijze wordt getracht een cultuuromslag te bewerkstelligen, opdat naleving van de voorgestelde normen vanzelfsprekend wordt en mogelijke ontsnappingsroutes niet worden benut.

Van de jaarlijkse rapportage op grond van de Wopt is, naar de mening van de regering, in het publieke debat onvoldoende zelfcorrigerende of matigende werking uitgegaan. Er is onvoldoende sprake van vrijwillige beperking van topinkomens in delen van semipublieke sector. De regering heeft onderhavig voorstel van wet ingediend om de betrokken sectoren een heldere, wettelijke norm op te leggen. Een na te leven norm hangt, anders dan een cultuurgedragen waarde, veeleer samen met (een kans op) handhaving. De regering hoopt dat het wetsvoorstel de betrokken instellingen en topfunctionarissen zal doen inzien dat de maatschappelijk aanvaarde normen over het topinkomensbeleid zullen worden afgedwongen en hoopt dat het voorstel van wet zal bijdragen aan internalisering van die normen bij de instellingen en topfunctionarissen. De regering is er van overtuigd dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de normen in de eerste plaats ligt en hoort te liggen bij de instellingen en de topfunctionarissen zelf. De regering juicht initiatieven voor cultuuromslagen zeer toe, maar ziet hierin geen actieve rol voor haar weggelegd. Onderhavig voorstel van wet beoogt een heldere norm te geven, die bij gebrek aan naleving, zal worden gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de voorgestelde sancties wel voldoende prikkels bevatten om overtreding te voorkomen en welke zwaardere sancties mogelijk zijn, met name in geval van herhaalde overtredingen.

Uitgangspunt van de regering bij de handhavingsparagraaf van onderhavig voorstel van wet is dat instellingen en topfunctionarissen zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om te komen tot een ordentelijke beloning in relatie tot het te dienen publieke belang en de druk die er wordt gelegd op de belastingbetaler. Daarbij is gezocht naar een vorm van handhaving die de overheid de minste inspanning kost en voor de instellingen zo weinig mogelijk administratieve lasten meebrengt.

Dit heeft geresulteerd in een stelsel waarbij ongedaanmaking van de overtreding voorop staat. Deze ongedaanmaking wordt zonodig afgedwongen. Eerst door middel van een last onder dwangsom. Van deze last gaat reeds een prikkel uit, want het niet ongedaan maken van de overtreding kost de instelling en de topfunctionaris extra geld. De last onder dwangsom kan niet dienen om de overtreding af te kopen: als de last onder dwangsom niet wordt opgevolgd, verbeuren partijen de dwangsom, en wordt de onverschuldigde betaling door de minister alsnog opgeëist. Zwaardere sancties dan voorgesteld, met name een strafsancie, acht de regering gezien het beoogde doel van de wet niet effectief. Aan strafsancies kleven namelijk enkele nadelen. De betrokken instellingen zijn rechtspersoon, zodat gevangenisstraffen niet aan de orde zijn. Het betreft veelal met publieke middelen gefinancierde instellingen, waarbij een boete ten koste gaat van de uitvoering van de publieke taken van die instelling en daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen vormt. Als bij de instelling niet voor een straf wordt gekozen, is het uit oogpunt van evenredigheid minder voor de hand liggend om de ontvanger van de te hoge bezoldiging wel te bestraffen. Tot slot moet worden vastgesteld dat een bestraffing op zich niet tot gevolg heeft dat de overtreding wordt beëindigd, in de zin dat de te hoge bezoldiging wordt verlaagd en het teveel betaalde wordt terugbetaald. Overigens kleven aan door de instelling verbeurde dwangsommen op zich dezelfde nadelen als door de instelling te betalen boetes, maar daar

staat tegenover dat de instelling hier zelf in de hand heeft of – na het opleggen van de last – de dwangsom wordt verbeurd.

Mocht bij een instelling sprake zijn van herhaalde overtredingen, dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd bij een dreigende overtreding. In die gevallen zal ook de uit de herhaalde overtreding voortvloeiende publiciteit een corrigerende rol spelen. Daarnaast kan de minister specifieke bevoegdheden gebruiken uit de toepasselijke sectorwetgeving.

Artikelsgewijs

Artikel 1.2

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de SER kan ik meedelen dat met de indiening van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in 1948 was beoogd de SER aan te wijzen als een vast college van advies en bijstand als bedoeld in het toenmalige artikel 80 van de Grondwet en tevens als het bestuur van een openbaar lichaam voor het bedrijfsleven in het algemeen, Algemene Bedrijfsorganisatie geheten. Het openbaar lichaam Algemene Bedrijfsorganisatie is bij de behandeling van dat wetsvoorstel komen te vervallen, waarmee de SER alleen zijn taak als vast college behield. Uit deze ontstaansgeschiedenis volgt dat de SER zelf geen openbaar lichaam voor beroep en bedrijf is. Aan de SER is bij de wet rechtspersoonlijkheid verleend. Daarmee is hij een publiekrechtelijke rechtspersoon als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h.

De uitzonderingen op het voorgestelde artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, waarnaar de leden van de VVD-fractie vroegen, zijn de openbare onderwijsinstellingen, zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het mbo als het hoger onderwijs, die in bijlage 1, onder het kopje Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn opgenomen onder de nummers 1, 4, 7, 17 en 20, alsmede onder het kopje Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, onder de nummers 1 en 3. Daarnaast zijn het de academische ziekenhuizen verbonden aan de openbare universiteiten, die in bijlage 3, onder het kopje Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn opgenomen onder nummer 1.

Artikel 1.3

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de beloning bij Holland Casino.

Het vorige kabinet heeft de Tweede Kamer op 24 oktober 2008²⁴ en opnieuw, naar aanleiding van een niet-ingediende motie waarop de leden van de ChristenUnie-fractie lijken te wijzen, op 9 oktober 2009²⁵ gemeld dat Holland Casino in het beloningskader voor staatsdeelnemingen wordt ingedeeld in de categorie 'publiek/markt'. Op 19 oktober 2010 heeft de minister van Financiën de Kamer geïnformeerd over het nieuwe beloningsbeleid voor de raad van bestuur van Holland Casino dat op basis van die indeling overeen is gekomen en dat 19% gematigder zal zijn dan het oude beleid.²⁶ De staatssecretaris van Financiën heeft vervolgens in een algemeen overleg van 26 januari 2010 met de Tweede Kamer gesproken over dat nieuwe en fors gematigde beloningsbeleid, waarbij ook de niet-ingediende motie uit december 2008 aan de orde kwam.²⁷

²⁴ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 39.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 101.

²⁶ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 115.

²⁷ Kamerstukken II 2010/11, 28 165, nr. 118.

Artikel 2.3

De leden van de fractie van de VVD vroegen in te gaan op de wijze waarop uit de toepassing van artikel 2.3 op termijn beleidsmatige criteria zullen ontstaan, alsmede op de openbaarheid van die criteria.

De regering verwacht niet dat zich bij de toepassing van artikel 2.3 snel criteria of beleidsregels zullen ontwikkelen, omdat het niet de bedoeling is dat op grote schaal uitzonderingen op het bezoldigingsmaximum zullen worden toegestaan. De gevallen waarin een uitzondering wordt toegestaan, zijn inclusief motivering openbaar. Deze openbaarheid is mede bedoeld als een rem op uitzonderingen. Maar het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, zodat men bij een verzoek om een uitzondering naar een openbaar gemaakte uitzondering kan verwijzen.

Artikel 2.4

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het verschil tussen de artikelen 2.3 en 2.4. Artikel 2.3 biedt een grondslag voor een individuele uitzondering. Artikel 2.4 is bedoeld om bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, zoals de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank, een openbare en transparante regeling vast te stellen om een afwijkende bezoldiging voor functies vast te kunnen stellen. Hiervoor is gekozen, omdat bij de AFM en DNB de bezoldiging wordt afgeleid van hetgeen gebruikelijk is in de financiële sector. Het gaat daarbij om alle topfuncties bij deze instellingen, op het niveau van bestuur en directie.

Artikel 2.5

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom een minister, als hij de bevoegdheid krijgt om een lager bezoldigingsmaximum vast te stellen, ook een bevoegdheid nodig heeft om een hogere uitzondering op dat lagere maximum toe te staan.

De regering heeft deze uitzonderingsmogelijkheid opgenomen, omdat het geval zich kan voordoen dat, nadat een verlaagd plafond is vastgesteld, blijkt dat deze norm in een individueel geval onredelijk werkt. De bepaling is bedoeld als een soort hardheidsclausule voor onvoorziene gevallen.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering naar het standpunt over de aankondiging van de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat in sommige onderwijssectoren een lagere norm zal gelden dan het maximum van artikel 2.2.

De huidige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zet het beleid van de vorige minister voort. Beleid ten aanzien van een lagere norm voor de onderwijssectoren wordt op dit moment door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uitgewerkt. Deze norm zal bij ministeriële regeling worden vastgelegd en zal tegelijk met onderhavig voorstel van wet in werking treden. De regering overweegt eveneens toepassing van artikel 2.5 bij de gesubsidieerde organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en toepassing van artikel 2.6 bij de woningcorporaties.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD naar de gevolgen van de invoering van een verlaagd plafond voor de reeds werkzame topfunctionarissen met een hogere bezoldiging.

Zoals hierboven bij het overgangsrecht uiteen is gezet, maakt het verschil of de bezoldigingsafspraken zijn gemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet of daarna. Afspraken die zijn gemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet worden onverkort gehonoreerd. Bij afspraken die zijn gemaakt na de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet geldt dat partijen rekening konden houden met de bevoegdheid tot verlaging bij een ongewenste ontwikkeling in de

deelsector. Op grond daarvan is het gerechtvaardigd dat het verlaagd plafond doorwerkt in die afspraken. In het overgangsrecht is daarom niet voorzien in eerbiediging van afspraken die zijn gemaakt na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet.

Artikel 2.6

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de uitzondering waar een instelling om kan verzoeken bij de indeling van een sector in klassen waarop op grond van de voorgestelde artikelen 2.6 en 3.3 een gedifferentieerde norm van toepassing is. Deze uitzondering is op grond van artikel 2.6 mogelijk voor sectoren waarop het bezoldigingsmaximum van toepassing is en op grond van artikel 3.3 voor de sectoren waarvoor en sectornorm geldt. Er zijn geen regels vastgesteld waaraan een uitzondering moet voldoen, omdat thans niet kan worden voorzien in welke gevallen een dergelijke uitzondering nodig is. Er is derhalve ook hier sprake van een soort hardheidsclausule voor onvoorziene gevallen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner