

Vergaderjaar 2013–2014

33 715

Aanpassing van de reikwijdte en enige technische wijzigingen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Aanpassingswet WNT)

Nr. 5

VERSLAG

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Algemeen nut beogende instellingen (anbi)	2
3. Gesubsidieerde rechtspersonen	5
4. Inwerkingtreding	6

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel strekkende de aanpassing van de reikwijdte en enige technische wijzigingen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Aanpassingswet Wnt) (Kamerstuk 33 715). Deze leden zijn inmiddels ook op de hoogte van de bezwaren die er in de Eerste Kamer leefden tegen enkele onderdelen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (Wnt) en van de voorlichting van de Raad van State, die op verzoek van de Eerste Kamer werd gegeven. Deze leden hebben vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat bij de uitvoering van de wet tegen een aantal problemen werd opgelopen. Het voorliggende wetsvoorstel dient om die problemen, met terugwerkende kracht, weg te nemen. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen over de aanpassingsvoorstellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat volgens het regeerakkoord de bezoldigingsnorm van de Wnt verlaagd zal worden van 130% van een ministersalaris naar 100% van een ministersalaris en dat deze norm bovendien niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers gaat gelden. Deze leden hebben nog vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel nog geen invulling geeft aan de voornemens van het regeerakkoord en dat twee aparte wetgevingstrajecten zullen volgen. Deze leden vragen wanneer zij de wetsvoorstellen kunnen verwachten en dringen aan op snelheid, mede in het licht van eerdere toezeggingen om na de zomer van 2013 met voorstellen te komen.

2. Algemeen nut beogende instellingen (anbi)

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de overwegingen om de algemeen nut beogende instellingen (anbi) die bij het amendement Heijnen¹ onder de Wnt zijn komen te vallen, weer onder de werking van die wet uit te halen. De regering deelt niet de opvatting van het amendement dat een instelling die fiscale voordelen geniet om die reden als een instelling kan worden gezien en daarom onder de werking van de Wnt kan vallen. Daarnaast ziet de regering ook niet dat wanneer een anbi een algemeen belang na streeft, dat dat ook zou betekenen dat er sprake is van een publiek belang. Wel is de regering het eens «met de gedachte achter het amendement dat het vanwege de fiscale voordelen gewenst is om de inkomens van de bestuurders van anbi's te beteugelen»². Kan de regering nader ingaan waarom zij het beteugelen van die inkomens wenselijk acht? Worden in dit verband met de term «bestuurders» ook (andere) topfunctionarissen van anbi's bedoeld?

De leden van de PvdA-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van de zelfregulering ten aanzien van het beloningsbeleid van anbi's. Kan de regering aangeven in hoeverre dit concreet heeft geleid tot lagere topinkomens bij goede doelen? Zijn er nog anbi's die topinkomens kennen die boven de Wnt-norm van 130% van het ministersalaris liggen? Zo ja, welke anbi's zijn dat?

Het doet deze leden deugd dat ook de regering, ook al worden anbi's onder de werking van de Wnt uitgehaald, het eens is met de wens om de inkomens bij anbi's te beteugelen. Zij zien tevens uit naar het wetsvoorstel waarmee de Wnt-norm van 130% naar 100% van het ministersalaris moet worden teruggebracht. Deelt de regering de mening dat de topinkomens bij anbi's in gelijke pas zouden moeten blijven met de topinkomens binnen de (semi-)publieke sector en dat dus op termijn ook de inkomens bij de anbi's niet boven de 100% van het ministersalaris zouden moeten uitkomen? Zo ja, acht de regering het mogelijk dat dit via zelfregulering van de sector wordt bereikt? Past die 100% norm al binnen het kader van het convenant «Ruimte voor geven» dat de rijksoverheid met de goede doelensector heeft gesloten³? Zo nee, wil de regering te zijner tijd, wanneer de 100% norm voor de (semi-)publieke sector gaat gelden, dan een nieuw convenant op dit punt met de goede doelensector afsluiten?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de voorwaarden waar goede-doelenorganisaties aan moeten voldoen wil er sprake kunnen zijn van een anbi-status. Tot die voorwaarden behoren nu al bepalingen ten aanzien

¹ Kamerstuk 32 600, nr. 18

² Memorie van toelichting, Kamerstuk 33 715, nr. 3, p.3

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 740, nr. 6

van de beloning van bestuurders (toezichthouders) van die organisaties. Is de regering van mening dat tot die voorwaarden ook bepalingen ten aanzien van het beloningsbeleid en topinkomens van het dagelijks bestuur (directie) van de anbi zouden kunnen worden opgenomen? Zo ja, op welke manier gaat hier vorm aan worden gegeven? Zo nee, waarom niet? Zou bijvoorbeeld tot de voorwaarden voor anbi's kunnen gaan behoren dat in het geval van een buitensporig geacht beloningsbeleid de goede doeleninstelling de status van anbi kan verliezen?

Deelt de regering de mening dat door in de voorwaarden voor anbi's eisen ten aanzien van het beloningsbeleid op te nemen, daarmee nog steeds rekening wordt gehouden met de door de regering genoemde bezwaren tegen het opnemen van anbi's in de Wnt? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening dat als aan instellingen, die overheidssubsidies ontvangen, eisen mogen worden gesteld ten aanzien van de topinkomens, dat ook in het geval van anbi's zou moeten kunnen? Zo ja, hoe wordt hieraan gevolg gegeven? Zo nee, waarom niet?

Deelt de regering de mening dat, in het geval een anbi voor een belangrijk deel wordt gefinancierd via donaties waarbij de donateurs hun giften van hun belasting mogen aftrekken en waarbij voor de anbi zelf ook fiscale voordelen gelden, dit dan ook betekent dat er wel degelijk een aanzienlijk publiek belang geldt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Zo ja, deelt de regering dan ook de mening dat dit publiek belang het rechtvaardigt dat er eisen kunnen worden gesteld aan het beloningsbeleid van een anbi? Zo nee, waarom niet? Hoe ziet de regering dit wanneer een anbi, naast fiscale voordelen, ook nog subsidies ontvangt die minder dan 50% van de jaarlijkse inkomsten van de anbi uitmaken? Acht de regering het wenselijk dat een anbi, die van fiscale voordelen profiteert en subsidies krijgt, inkomens kent die boven de Wnt-norm uitkomen? Zo nee, hoe kan hier tegen worden opgetreden? Deelt de regering de mening dat fiscale voordelen een – indirecte – vorm van bekostiging uit publieke middelen met zich meebrengen? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening dat een cumulatie van subsidies en fiscale voordelen kan betekenen dat een instelling grotendeels uit publieke middelen wordt gefinancierd en daarmee wel aan het eerste criterium van de commissie Dijkstal wordt voldaan? Zo nee, waarom niet?

Voorts begrijpen de leden van de PvdA-fractie uit de website van de Belastingdienst dat vanaf 1 januari 2014 nieuwe voorwaarden voor anbi's ten aanzien van het publiceren van gegevens op internet gaan gelden. Tot de te verstrekken informatie behoren ook gegevens ten aanzien van het beloningsbeleid, waarbij voor het personeel kan worden volstaan met een verwijzing naar een cao of salarisregeling. Deelt de regering de mening dat een anbi tevens de informatieplicht moet krijgen om te vermelden wat het hoogst betaalde inkomen binnen de organisatie is? Zo ja, hoe wordt hier gevolg aan gegeven? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering voornemens is de anbi's buiten het toepassingsbereik van de Wnt te plaatsen. De anbi's zijn juist bij het aannemen van de wet middels het amendement Heijnen⁴ onderdeel geworden van de wet. De Kamer heeft zich toen dus welbewust uitgesproken over de reikwijdte van de wet waar het deze anbi's betreft. Deze leden zijn daarom dan ook verbaasd over het voorliggende wetsvoorstel, te meer het met terugwerkende kracht zal gebeuren. Daarmee wordt het amendement door de regering met terugwerkende kracht alsnog niet uitgevoerd, tegen de wens van een meerderheid van de Kamer in. Waarom voert de regering de wet niet gewoon uit zoals deze door de Kamer is vastgesteld? Waarom wacht de regering niet met deze wijziging tot de uitvoering van de wet geëvalueerd kan worden, zodat de effecten van dit deel van de wet goed bekeken kunnen worden? Die kans

⁴ Kamerstuk 32 600, nr. 18

verdwijnt door de terugwerkende kracht van het voorliggende wetsvoorstel. De regering geeft aan vertrouwen te hebben in de convenanten die dit jaar gesloten zijn met de goede doelensector, net als er vertrouwd wordt op de zelfregulering en het beloningsbeleid binnen de sector en de gedragscode ten aanzien van de maximale bezoldiging van directeuren van goede doelenorganisaties. De leden van de SP-fractie delen dat vertrouwen niet met de regering. Niet voor niets is per amendement het regime voor de anbi's aangescherpt. In de praktijk blijkt keer op keer dat zelfregulering, gedragscodes en convenanten niet kunnen voorkomen dat topfunctionarissen zichzelf rijkelijk belonen. Waarop is, met het oog op deze kennis uit het verleden, het vertrouwen van de regering gebaseerd? En hoe gaat de regering naleving van deze afspraken controleren?

De leden van de CDA-fractie delen de opvatting van de regering over de gedachte achter het amendement-Heijnen⁵ dat het vanwege de fiscale voordelen gewenst is om de inkomens van bestuurders van anbi's te beteugelen.

In dit verband verwijst de regering naar het convenant «Ruimte voor geven», dat zij heeft gesloten met de goede-doelensector⁶. Deze leden lezen in dit convenant dat de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) «uiterlijk in het vierde kwartaal van 2013 een gedragscode gereed (zal) hebben voor alle aangesloten organisaties, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan vraagstukken van governance, beloning en maatschappelijke prestaties.» Deze leden vernemen graag van de regering wat de stand van zaken is. Dat de beoogde gedragscode «aandacht zal besteden aan» beloningsbeleid van goede-doelenorganisaties spreekt vanzelf.

De regering stelt dat het gevolgde beloningsbeleid binnen de sector en de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en transparantie toereikend en proportioneel zijn als instrument voor de beoordeling van de hoogte van de bezoldigingen voor bestuurders van anbi's in de private sector⁷. Op grond van de informatie die de regering verstrekt, zijn de leden van de CDA-fractie er nog niet van overtuigd dat het genoemde instrument de wettelijke maatregelen overbodig maakt en het schrappen van anbi's uit de Wnt rechtvaardigt. In de memorie van toelichting wordt op pagina vier het volgende gesteld: «Een instelling kan op grond van artikel 1a, eerste lid, onderdeel e, van de UR AWR 1994 alleen als een anbi worden aangemerkt indien en zolang de leden van het orgaan van de instelling dat het beleid bepaalt, ter zake van de door hen in die hoedanigheid voor de instelling verrichte werkzaamheden geen andere beloning ontvangen dan een vergoeding voor gemaakte onkosten en een niet-bovenmatig vacatiegeld.» De leden van de CDA-fractie vragen wat precies moet worden verstaan onder «het orgaan van de instelling dat het beleid bepaalt». Wordt hiermee hetzelfde bedoeld als met de term «topfunctionarissen» in het voorliggende wetsvoorstel? Een aantal gemeenten en provincies hebben zelf(standig) ook maatregelen getroffen tegen door hen gesubsidieerde instellingen, waarbinnen functionarissen buitengemeen hoge salarissen en vergoedingen ontvangen. Deze leden hebben bij eerdere gelegenheid gevraagd welke ervaringen hiermee zijn en wat de consequenties zijn, te meer hierover rechtszaken zouden zijn gevoerd. Kan de regering hier ook in verband met het onderhavige voorstel, nader op ingaan?

⁵ Idem

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 740, nr. 6

⁷ Memorie van toelichting, Kamerstuk 33 715, nr. 3, p.5

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij het voorstel om de anbi's buiten het bereik van de Wnt te plaatsen. Deze leden constateren dat het amendement Heijnen juist vanwege het publieke belang ook de anbi's onder de reikwijdte van de Wnt bracht. Deze leden vragen of is overwogen om anbi's van substantiële omvang onder de reikwijdte van de Wnt te brengen. Deze leden stellen deze vraag enerzijds omdat dit de omvang van het aantal betrokken anbi's beperkt en anderzijds omdat juist bij enkele grotere anbi's publieke ophef over het beloningsbeleid is ontstaan. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er op dat veel van de administratieve handelingen die anbi's in het kader van de Wnt moeten verrichten, eveneens vereist worden door de belastingdienst. Zij vragen welke vermindering aan administratieve lasten er voor de anbi's daadwerkelijk zal zijn en of omgekeerd de overheid niet efficiënter om kan gaan met de informatie die anbi's aanleveren. Deze leden vragen ook of andere mogelijkheden tot handhaving, zoals steekproeven, zijn onderzocht. Zij zien de argumenten van hoge lasten en de problematiek van handhaafbaarheid graag cijfermatig onderbouwd

3. Gesubsidieerde rechtspersonen

De leden van de PvdA-fractie hebben over het tweede hoofonderdeel van het voorliggende wetsvoorstel, te weten de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de Wnt voor gesubsidieerde organisaties, enkele vragen. Op grond waarvan is het drempelbedrag van 500.000 euro bepaald? Waaraan ontleent de regering het uitgangspunt dat er vanuit mag worden gegaan dat rechtspersonen, die minder dan 500.000 euro aan subsidies ontvangen, terwijl die subsidies tenminste 50% van het budget uitmaken, hun topfunctionaris niet boven de Wnt-norm zullen belonen? Deze leden begrijpen de voorstellen ten aanzien van het opnemen van een drempelbedrag, maar menen dat in het geval een rechtspersoon voor meer dan 50% uit subsidies wordt gefinancierd maar die subsidie onder de 500.000 euro blijft, het ongewenst is dat uit die subsidie een topsalaris zou worden betaald. Kan de regering zich hierin vinden? Zo ja, over welke mogelijkheden beschikt de regering of de subsidieverlener om toch eisen te stellen aan het beloningsbeleid van een subsidie ontvangende instelling? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie vragen of er in dit licht mogelijkheden zijn voor gemeenten en provincies om aanvullende eisen, naast die van de Wnt, te kunnen stellen. Of ziet de regering mogelijkheden om de Wnt op dit punt aan te scherpen? Op welke termijn kan het overleg met VNG en IPO over dit onderwerp⁸ tot conclusies leiden?

De leden van de SP-fractie lezen dat er twee extra criteria worden ingebouwd op grond waarvan de door de (decentrale) overheid gesubsidieerde rechtspersonen onder de reikwijdte van de wet te vallen: een minimumbedrag aan subsidieverlening van 500.000 euro per kalenderjaar en een minimumduur van de subsidie van ten minste drie achtereenvolgende kalenderjaren. De regering gaat er vanuit dat rechtspersonen die minder dan 500.000 euro aan subsidies ontvangen, terwijl deze subsidies ten minste 50% van de inkomsten van de instelling betreffen, het zich niet kunnen veroorloven om de bezoldiging van hun topfunctionarissen boven de norm overeen te komen. Deze leden vragen waar deze aanname op gebaseerd is.

Bij het criteria dat er sprake moet zijn van tenminste drie achtereenvolgende kalenderjaren van subsidieverstrekking, vragen de leden van de SP-fractie of hiermee de wet niet dermate afgezwakt wordt dat excessen wederom onvoldoende bestreden kunnen worden. Deze leden wijzen graag op de in opspraak geraakte interim--bestuurder van Humanitas

⁸ Memorie van toelichting, Kamerstuk 33 715, nr. 3, p.9

DMH die in één maand tijd 95.000 euro ontving voor zijn werkzaamheden⁹. Met deze aanpassing zou dit geval dus buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, terwijl een dergelijke beloning volgens deze leden buiten alle proporties is. Hoe gaat de regering in de toekomst tegen dergelijke incidentele beloningen optreden, nu zij zelf uitwijkmogelijkheden in het voorliggende wetsvoorstel wil inbouwen?

De leden van de SP-fractie constateren verder dat er veel moeite wordt gedaan om in het wetsvoorstel te beschrijven wie er precies als topfunctionaris kan en moet worden aangemerkt. De definitie van topfunctionaris wordt aangescherpt, maar daarmee blijft het een ingewikkelde puzzel. Waarom wordt er niet gekozen voor een vergaande vereenvoudiging van de wet door te stellen dat niemand in de publieke en semipublieke boven de norm uit mag komen? Daarmee worden discussies over de definities voorkomen en wordt het duidelijk wat met de wet voor ogen staat: geen buitenproportionele beloningen in de (semi)publieke sector. Tot slot vragen deze leden aandacht voor de kwestie die VNG in haar reactie op deze aanpassingswet aan de orde stelt. Bij decentrale overheden leeft de wens om eigen normen te kunnen stellen waar het gaat om door de overheid (mede)gefinancierde instellingen. In Eindhoven is het om die reden gekomen tot een rechtszaak tussen de gemeente en Novadic Kentron. De VNG spreekt de wens uit dat eventuele belemmeringen voor het kunnen stellen van eigen normen weg moeten worden genomen. De leden van de SP-fractie horen graag of deze belemmeringen er na aanpassing van deze wet nog steeds zijn en zo ja, hoe hij deze bij de volgende aanpassing van de wet denkt weg te kunnen nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten waarom er niet is voorgesteld om ook gemeenten onder de Wnt de ruimte te geven om aanvullend op de Wnt regels, eisen te kunnen stellen aan bezoldigingen van functionarissen die bij instellingen werken die door de gemeente wordt gesubsidieerd. Deze leden lezen dat de regering dit mogelijk opneemt bij een van de voorstellen die nog zullen volgen. Zij pleiten ervoor dat deze goede suggestie van de VNG zo snel mogelijk invulling krijgt. Mede daarom vragen deze leden om een planning van de wetsvoorstellen en bij welk van de wetsvoorstellen dit onderdeel terug zal keren.

4. Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het belang van zorgvuldige voorbereiding van de uit het regeerakkoord voortvloeiende wijzigingen zich verhoudt tot de spoed die de regering aan de dag legt als het gaat om maatregelen die nadelig uitpakken voor tal van andere burgers. Op welke termijn verwacht de regering voorstellen aan de Kamer te kunnen voorleggen om de afspraken uit het regeerakkoord in wetgeving vast te leggen? Eerder heeft de regering de Kamer laten weten dat er naar wordt gestreefd om de verlaging van de maximumnorm voor topfunctionarissen per 1 januari 2015 in werking te laten treden en de uitbreiding van de reikwijdte van de wet uiterlijk per 1 januari 2017¹⁰. Deze leden verzoeken de regering voldoende tijd te reserveren voor zorgvuldige parlementaire behandeling.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Thomassen

⁹ Volkskrant, 14 september 2013, «Zorgconsultant Humanitas kreeg ton voor maand werk»

¹⁰ Kamerstuk 30 111, nr. 64