

Vergaderjaar 2012–2013

32 600

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

G

### VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>

Vastgesteld 9 oktober 2012

#### 1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord met betrekking tot wetsvoorstel 32600. De memorie van antwoord verduidelijkt op een aantal onderdelen de zienswijze van de regering inzake dit wetsvoorstel, inclusief de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen. Daarmee zijn de aanvankelijke zorgen en zelfs bedenkingen die de leden van de VVD-fractie hadden tegen het voorliggende voorstel echter niet weggenomen. Integendeel zelfs, door de reactie van de regering worden de leden van de VVD-fractie in hun bedenkingen bevestigd.

Deze leden kunnen niet anders constateren dan dat het thans in deze Kamer

voorliggende voorstel de zorgvuldige balans van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel mist. Deelt de regering deze constatering? De hieronder gestelde vragen en bemerkingen voeren dan ook grotendeels terug op deze constatering. Immers inhoud, reikwijdte en effect zijn in dit voorstel zodanig aangescherpt dat de vraag naar de proportionaliteit in relatie tot het (beoogde) algemeen belang zich opnieuw laat stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering over wetsvoorstel 32 600 (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector). Zij achten die beantwoording in het algemeen adequaat en achten de argumentatie overtuigend om met reparatiewetgeving te komen inzake de algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en met betrekking tot drempelbedrag en minimale duur van subsidies. Zij hebben niettemin nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij danken de regering voor de reactie op de voorlichting die de Raad van State uitbracht op verzoek van de Eerste Kamer. Daarin is

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV)

ook op een aantal fundamentele punten nadere verheldering aangebracht. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector wil maximeren. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel, maar maken graag van de gelegenheid gebruik om op twee terreinen met de regering van gedachten te wisselen.

## **2. Achtergrond, doel en strekking van het wetsvoorstel**

De leden van de **VVD**-fractie hebben in hun inbreng voor het voorlopig verslag vraagtekens geplaatst bij de urgentie om – in het vervolg op de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) – nu al via wetgeving (waarvan de strekking volgens de memorie van antwoord (p. 8) een stuk verder gaat dan de WOPT) de bezoldiging van topfunctionarissen te normeren. Temeer omdat blijkens evaluaties de effecten van de WOPT grotendeels positief zijn, hetgeen overigens door de regering wordt bestreden. Als extra argument stelt de regering:

«Daarnaast is sprake van een preventieve werking in sectoren waar zich tot nu toe geen problemen voordoen. Doet zich dan toch een probleem voor, dan loopt de overheid niet achter de feiten aan.....etc.»

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

De memorie van antwoord vervolgt:

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

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

## **3. Reikwijdte van de normering**

In de memorie van antwoord wordt op p. 14 gesteld dat de regering overleg met de werknemersorganisaties over de sectorale bezoldigingsnorm niet opportuun acht, omdat topfunctionarissen in het algemeen buiten de cao vallen. Op p. 16 staat evenwel:

«De loonvorming van functionarissen is in principe een zaak van de sociale partners. Dit geldt in beginsel ook voor de beloning van topfunctionarissen, zij het dat er in veel sectoren geen cao's over topfunctionarissen worden afgesloten.»

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

Op p. 13 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat ten aanzien van de onderwijskoepels een afwijkende argumentatie is gevolgd waardoor deze toch in een bijlage zijn opgenomen. Die afwijkende argumentatie is gelegen in het Regeerakkoord. Onderwijskoepels zijn weliswaar niet semipubliek, maar vallen toch onder het wetsvoorstel, omdat de onderwijsinstellingen volgens dat Regeerakkoord worden gekort teneinde hun bijdrage aan adviesraden en instituten (waaronder hun werkgeversvereniging) te verminderen. Dat is inderdaad een bijzondere, afwijkende redenering. Is het niet beter de argumenten op basis waarvan instellingen onder dit wetsvoorstel worden gebracht uitsluitend te zoeken binnen het door de commissie-Dijkstal geschetste beoordelingskader?

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

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

Acht de regering dat effect ook wenselijk? En wat is de regering voornemens te doen om dat effect te bevorderen?

In de memorie van antwoord wordt een evaluatie toegezegd naar de effecten van dit wetsvoorstel op de kwaliteit van de topfunctionarissen bij de zorgverzekeraars en de zorginstellingen. Daarbij wordt opgemerkt (p. 21) dat het van belang is om goede nota te nemen van wat topfunctionarissen in de zorg of elders in aanverwante branches zouden kunnen ontvangen. Kan de regering duidelijk maken waarom dat van belang is? Geldt niet in het algemeen dat topfunctionarissen buiten de (semi)publieke sector vaak (veel) meer kunnen verdienen dan in de (semi)publieke sector? Is nu juist niet een belangrijke reden voor de indiening van dit wetsvoorstel gelegen in het streven de beloning van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector te matigen en het salaris van een minister als uitgangspunt te nemen voor de maximale beloning? Zou genoemde evaluatie zich niet moeten beperken tot mogelijke effecten op de kwaliteit van topfunctionarissen, ongeacht de mogelijkheid van topfunctionarissen om buiten de (semi)publieke sector meer te verdienen? Dat laatste geldt immers ook voor andere sectoren dan de zorg. Worden die andere sectoren ook meegenomen in de evaluatie?

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

De leden van de **SP**-fractie zijn benieuwd wat er nu precies onder «inkomen» moet worden verstaan en wat hier wel of niet bij moet worden meegeteld. Graag krijgen deze leden hierop een nadere toelichting. Zo bestaat bij de leden van de SP-fractie de indruk dat een auto van de zaak

niet wordt meegeteld. Klopt dit, en zo ja, waarom is hiervoor gekozen? In hoeverre worden extra bedongen vrije dagen meegeteld? En welke eventuele toeslagen vallen wel en niet onder het inkomen?

#### **4. Overgangsrecht en artikel 1 Eerste Protocol EVRM**

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

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

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

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

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

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

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

#### **5. Toezicht**

In de memorie van antwoord (p. 29) stelt de regering dat er vanuit mag worden gegaan dat de maximale bezoldiging van leden van een toezicht-houdend orgaan (5% van de voor die organisatie geldende maximale bezoldiging; 7,5% voor voorzitters) over het algemeen voldoende zal zijn om bekwame en deskundige commissarissen aan te trekken en te behouden. Waarop baseert de regering deze verwachting? Kan de regering daarbij ook ingaan op het mogelijk cumulerende effect van dit wetsvoorstel en de recentelijk doorgevoerde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 31 763 en 32 873), waarbij het aantal commissariaten dat iemand mag bekleden is gemaximeerd op vijf? Betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer iemand vijf commissariaten vervult in onder dit wetsvoorstel vallende instellingen voor een beloning van 5%, hij of zij

hierdoor een inkomen heeft van ten hoogste 25% van de maximale bezoldiging? En betekent dat weer dat commissariaten alleen kunnen worden vervuld door mensen met een hoofdbaan waaruit zij voldoende andere inkomsten verkrijgen? Wat is het gevolg hiervan voor de beschikbaarheid van gekwalificeerde toezichthouders voor de (semi)publieke sector? Kan de regering specifiek ingaan op de mogelijke effecten van de cumulatie van de genoemde wetten (32600 en 31763/32873) voor de beschikbaarheid van gekwalificeerde vrouwelijke toezichthouders, in het licht van de bepaling dat ten minste 30% van de zetels in een raad van commissarissen door vrouwen moeten worden bezet?

## **6. Financiële gevolgen**

Op een desbetreffende vraag antwoordt de regering de leden van de **VVD**-fractie dat «van het voorstel een beperkt mitigerend effect op de uitgaven kan worden verwacht en als gevolg daarvan een beperking van de ontwikkeling van het loonebouw. Bij de centrale overheid zal onderhavig voorstel niet leiden tot een besparing (...). Voor de onderhavige sectoren beschik ik niet over voldoende gegevens om de vraag te beantwoorden. In algemene zin benadruk ik echter dat de doelstelling van dit wetsvoorstel ligt in het verantwoord omgaan met publieke middelen en het komen tot maatschappelijk aanvaardbare bezoldigingen en niet in een kostenbesparing. De bezoldiging van topfunctionarissen maakt over het algemeen geen groot percentage van de uitgaven van een publieke of semipublieke instelling. Tot grote besparingen zal onderhavig voorstel dan ook geen aanleiding geven.»

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

## **7. Reparatiwetgeving**

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

De regering meent dat met de reparatie van dit voorstel «er geen gronden zijn om aan te nemen dat met de door de Tweede Kamer verrichte afweging strijd ontstaat met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, nu deze niet ...», daarmee doelend op de overige amendementen, c.q. nota's van wijziging.

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

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

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

De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich goed vinden in het voornemen van de regering reparatiewetgeving te initiëren. Ook de leden van de CDA-fractie achten het niet adequaat de categorie ANBI als zodanig integraal onder het regime van het wetsvoorstel te brengen. Deels vallen zij al onder de toepassings sfeer van het wetsvoorstel op andere gronden. Waar daarvan geen sprake is, is er ook geen grond daarvoor in het licht van de doelstellingen van het wetsvoorstel en het systeem waarop het voorstel is opgetrokken. Los daarvan wees de regering terecht ook op de grenzen van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Dat laat uiteraard onverlet dat ook voor die sector een passend bezoldigingsbeleid is aangewezen. Andere mechanismen zijn daarvoor, waar nodig, beschikbaar.

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

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Bij ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag **vóór 19 oktober 2012, 12:00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op **30 oktober 2012**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Bergman